

Intressiryhmien osallistuminen maatalouspolitiikan suunnitteluun Suomessa ja Ruotsissa 2000-luvulla

Kati Partanen
Pro Gradu –tutkielma
9.4.2008
Maatalouspolitiikka
Taloustieteen laitos
Helsingin yliopisto

SISÄLLYSLUETTELO

1	JOHDANTO	3
1.1	Tutkimuksen tausta	3
1.2	Tutkimuksen tavoitteet	3
1.3	Maatalouspolitiikan määritelmä.....	4
1.4	Intressiryhmän määritelmä.....	7
2	PUBLIC CHOICE ELI YHTEINEN / JULKINEN VALINTA.....	13
3	SUOMEN JA RUOTSIN MAATALOUSPOLITIIKKOJEN PÄÄPIIRTEITÄ	29
3.1	Suomen maatalouspolitiikan pääpiirteitä ja tärkeimpiä toimenpiteitä.....	29
3.2	Ruotsin maatalouspolitiikan pääpiirteitä ja tärkeimpiä toimenpiteitä	30
3.3	Suomessa ja Ruotsissa harjoitettujen maatalouspolitiikkojen vertailua	33
4	MENETELMÄT JA AINEISTO.....	35
5	INTRESSIRYHMIEN OSALLISTUMINEN MAATALOUSPOLITIIKAN SUUNNITTELUUN SUOMESSA JA RUOTSISSA	40
5.1	Maatalouden intressiryhmiä Suomessa ja Ruotsissa	40
5.2	Maatalouden intressiryhmien vaikutus maatalouspolitiikkaan aiempien tutkimusten mukaan	41
5.3	Intressiryhmien osallistuminen maatalouspolitiikan suunnitteluun Suomessa ja Ruotsissa 2000-luvulla....	46
6	JOHTOPÄÄTÖKSET	64
7	LÄHTEET	66
	LIITE	69

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen tausta

Maatalouspolitiikka on yksi eniten kiinnostusta herättävistä politiikan lohkoista. Vaikka maatalous koskettaa nykyisin varsin pientä osaa teollisuusmaiden kansalaisista, on lähes kaikilla mielipide maatalouspolitiikasta. Maataloudella on oma ministeriö ja maatalouden toimenpiteiden osuus budjetista niin kansallisesti kuin Euroopan unionissakin (EU) ylittää niin maatalouden osuuden työvoimasta kuin bruttokansantuotteestakin. Monet haluavat vaikuttaa maatalouspolitiikkaan.

Maatalouspolitiikan kiinnostavuutta selittää erityisesti se, että maatalouden perustehtävä on ravinnon tuottaminen. Elintarvikkeiden hinta, laatu ja saatavuus koskettavat jokaista ihmistä. Maatalous näkyy yhteiskunnassa myös monella muulla tavalla, esimerkiksi maaseutumaiseman ylläpitäjänä. Ajoittain keskustelu maatalouspolitiikasta käy vilkkaampana, esimerkiksi syksyllä 2005, Valtioneuvoston julkistettua maatalouspoliittisen selonteon. Edellisen kerran Eduskunta oli keskustellut laajemmin maataloudesta ennen EU:n jäseneksi liittymistä, joten Valtioneuvosto katsoi, että oli aika avata vuoropuhelu maatalouden tulevaisuudesta Suomessa. (VNS 2005, 4.) Myös erilaiset kriisit lisäävät keskustelua maatalouspolitiikasta. Viime aikoina maatalouspolitiikasta on keskusteltu mm. 141-ratkaisun puitteissa. Tuleva EU:n LFA-alueiden määrittely tulee todennäköisesti lisäämään keskustelua siitä, mihin suuntaan maatalouspolitiikkaa tulisi kehittää. Keskustelua on käyty myös esimerkiksi eläinten hyvinvoinnista, GMO-kasvilajikkeiden viljelystä sekä muuntogeenistä soijaa sisältävän rehun käytöstä tuotantoeläinten ruokintaan.

Vaikka Suomi on osa Euroopan unionia, on kansallisella päätöksenteolla merkitystä maatalouspolitiikassa. Jokaisella maalla on myös oma historiansa maatalouspolitiikan harjoittamisessa. Pohjoismaiset naapurukset, Suomi ja Ruotsi, ovat maatalouspolitiikaltaan keskenään varsin erilaisia, vaikka esimerkiksi kasvuolosuhteet ovat jossain määrin samanlaisia. Maita yhdistää vuodesta 1995 alkaen jäsenyys Euroopan unionissa. Poliitikat niin ennen vuotta 1995 kuin sen jälkeenkin eroavat kuitenkin toisistaan.

Maatalous eroaa selkeästi muista elinkeinoista nimenomaan sääntelyn osalta. Tukijärjestelmät niin EU:ssa kuin kansallisella tasollakin määrittelevät ja ohjaavat paljolti sitä, miten ja mitä viljellään. EU:n vaikutus politiikkaan on nähtävillä. Erilaiset tukijärjestelmät sisältävät kannustimia ja tukiehtoja, investointeja tuetaan ja siten niitä ohjataan, tuotantokiintiöt rajoittavat osaltaan tuotannon määrää. Myös eläkejärjestelmät ovat osa sääntelyä. Markkinoiden ohjausmenetelmä, kysynnän ja tarjonnan määrittelemä hinta, on perinteisesti jäänyt maataloudessa pienempään rooliin.

1.2 Tutkimuksen tavoitteet

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, onko intressiryhmillä mahdollisuus osallistua maatalouspolitiikan suunnitteluun Suomessa ja Ruotsissa. Samalla tutkimuksen taustoittamiseksi selvitetään, miten Suomessa ja Ruotsissa harjoitetut maatalouspolitiikat eroavat toisistaan ja onko intressiryhmillä ollut niihin vaikutusta. Tutkimuksen aikajänteenä on 2000-luku.

Tutkimuksen lähtökohtana on public choice –teoria, josta voidaan käyttää suomennosta yhteinen valinta tai julkinen valinta, jonka avulla pyritään selittämään intressiryhmien vaikutusta politiikkaan. Tutkimusmetodina käytetään poliittista tekstintulkintaa.

Tutkimuksessa haetaan vastausta seuraaviin kysymyksiin

- 1) Mitkä intressiryhmät pääsevät osallistumaan hallinnon viralliseen maatalouspolitiikan valmisteluun työryhmä- / komiteatasolla
- 2) Onko intressiryhmillä ollut vaikutusta maatalouspolitiikan strategioissa tehtyihin valintoihin.

Tutkimus toteutetaan tarkastelemalla sitä, onko intressiryhmillä mahdollisuus vaikuttaa maatalouspolitiikkaan virallisella tasolla, eli hallinnon asettamissa työryhmissä 2000-luvulla. Samoin tarkastellaan tekstianalyysin avulla sitä, näkyvätkö intressiryhmien mielipiteet työryhmien raporteissa, eli onko painostusryhmän mielipide saatu kuuluville.

1.3 Maatalouspolitiikan määritelmä

Politiikka voidaan määritellä harkituksi toiminnaksi, jolla järkeviä keinoja käyttäen pyritään saavuttamaan asetettuja tavoitteita. Politiikka voidaan edelleen jakaa julkiseen ja yksityiseen politiikkaan. Julkisella politiikalla tavoitellaan koko yhteiskunnan etua, eli pyritään lisäämään kokonaishyvintä. Käytännössä sitä toteutetaan edustuksellisen demokratian ja lainsäädäntöjärjestelmän avulla. Jotta julkinen politiikka voisi toteutua, sillä pitää olla riittävän laaja hyväksyntä yhteiskunnassa. Käytännössä tämä tarkoittaa esim. riittävää enemmistöä EU:n tai kansallisessa parlamentissa. Yksityinen politiikka tarkoittaa eturyhmien ja puolueiden politikointia oman edun nimissä. Yleensä tavoitteita kuitenkin perustellaan yleishyödyllisillä tekijöillä. Intressi- tai painostusryhmät vaikuttavat yleensä julkisen politiikan muodostumiseen myös edustuksellisessa demokratiassa. (Ihamuotila ja Kola 1997, 31.)

Maatalouspolitiikalla on ollut erityisasema talouspolitiikassa. Millään muulla yksittäisellä sektorilla ei ole ollut niin vahvaa asemaa talouspoliittisessa päätöksenteossa, vaikka maatalouden sen osuus bruttokansantuotteessa laskeekin jatkuvasti. Maataloussektorilla on hallinnossa oma ministeriönsä ja sen asema herättää suuria tunteita. Syy on todennäköisesti se, että julkinen valta säätelee maataloutta voimakkaasti. Hallinnolla on siis mahdollisuus puuttua maataloussektorin toimintaan ja sektorin toimenpiteet tuodaan näkyvästi esille. (Kettunen 1992, 9.)

Tieteenalana maatalouspolitiikka käyttää kansantaloustieteen analyysimenetelmiä ja teorioita. Maataloustuotteiden kulutuksen arvioinnissa käytetään yleistä kysyntäteoriaa. Julkisen vallan rooli on kuitenkin huomioitava analyysissä, sillä hinta- ja tulopolitiikka vaikuttavat voimakkaasti maataloudessa. Kansantaloustieteen teorioita käytettäessä ja tuloksia tulkittaessa on huomioitava maatalouden erityispiirteet talouden alana. (Kettunen 1992, 9.)

Maatalouspolitiikka tulee tieteenalana erottaa puoluepolitiikasta. Määritelmää voi selventää kahdella englanninkielisellä termillä: tieteenä *agricultural policy* on eri asia kuin politikointi, *politics*. Kettusen (1992, 10) mukaan tieteenala maatalouspolitiikka antaa käytännön maatalouspolitiikan hoitamiseksi perustan, aivan kuten kansantaloustiede tieteenalana tarjoaa tavoitteita ja keinoja yleisen talouspolitiikan hoitamiseen. Myös Palonen (1988, 13.) erottelee kaksi politiikka –termiä. Englanninkielinen sana politics on ilmiö, jota pyritään tulkitsemaan ja ymmärtämään. Palosen mukaan politiikka on ilmiö, jota ei voida koskettaa tai nähdä paljaalla silmällä, mutta sitä voidaan käsitellä tulokinnan kohteena ja tuloksena. Toinen politiikka –käsité, policy, tarkoittaa ohjelmissa ja suunnitelmissa nähtävää politiikkaa.

Ihamuotila ja Kola (1997, 33.) määrittelevät maatalouspolitiikan toisaalta käytännön toiminnaksi, mutta toisaalta myös tieteenalaksi ja oppiaineeksi. Käytännön toimintana se on talouspolitiikkaa,

joka kohdistuu maatalouselinkeinoon ja sen harjoittajiin. Edellä mainittua pidetään vakiintuneena, joskin jo osittain vanhentuneena määritelmänä. Nykyisin maatalouspolitiikkaan on sisällytetty talouspolitiikan lisäksi esim. maatalouden ja maaseudun ympäristönsuojeluun sekä maatalousväestön sosiaaliturvaan liittyviä toimenpiteitä. Siksi onkin syytä laajentaa määritelmää siten, että maatalouspolitiikka laajassa merkityksessä on maatalouselinkeinoon ja sen harjoittajiin kohdistuvaa talous- ja yhteiskuntapolitiikkaa. Käytännön toimintana maatalouspolitiikkaa voi kohdistua tuotannon ohjaamiseen, hintoihin, investointeihin, tulotasoon jne. Valtiovalta tekee päätökset, mutta myös viljelijöiden etujärjestöjen ja valtiovallan välisillä neuvotteluilla on merkitystä.

Maatalouspolitiikka on sektoripolitiikkaa. Se on kohdennettu tiettyyn elinkeinoon: maatalouselinkeinoon ja sen harjoittajiin, kun yleinen talouspolitiikka kohdistuu periaatteessa kaikkiin elinkeinoihin ja väestöryhmiin samalla tavalla. Maatalouspolitiikalla voidaan kuitenkin katsoa olevan vaikutusta kaikkiin kansalaisiin, koska ruokaan, perushyödykkeeseen vaikutetaan maatalouspolitiikalla voimakkaasti. Maatalouspolitiikan kautta on myös toinen vaikutus kansalaisiin: maaseutumaisema, jota maatalous ylläpitää, on julkishyödyke. Myös kotimaisen maa- ja elintarviketalouden säilyminen koskettaa kaikkia kansalaisia. Täten maatalouspolitiikalla on merkittäviä kerrannaisvaikutuksia, vaikkakin niiden alueellinen vaihtelu on tosin suurta. (Ihamuotila ja Kola 1997, 33.) Julkishyödykkeellä tarkoitetaan sellaista hyödykettä, jonka nauttimisen ulkopuolelle ei voi sulkea ketään yhteisön jäsenistä. Esimerkiksi puhdas ilma tai maaseutumaisema ovat julkishyödykkeitä (Johnson 1991, 106). Termi määritellään tarkemmin luvussa 2.

Maatalouspolitiikkaa harjoitetaan silloin, kun talouspolitiikan toimenpiteet kohdistetaan nimenomaan maatalouteen. Esimerkkinä tästä mainittakoon maatalouden verotukseen tehtävät muutokset, jotka eivät koske muita elinkeinoja. Maatalouspolitiikkaa voi olla myös investointirahoitusjärjestelmät, jotka koskevat vain maataloutta, perintökaaren ratkaisut, jotka koskevat vain maatalousyri-tysten sukupolvenvaihdoksia tai maatalouden hintaratkaisut. Maatalouspolitiikan harjoittamisessa on erilaisia keinoja, jotka voidaan jakaa erilaisiin sektoreihin: tärkeimpiä ovat maatalouden rakennepolitiikka, tuotantopolitiikka ja tulopolitiikka. Muita osa-alueita ovat maatalouden luottopolitiikka, maatalouden verotuspolitiikka sekä maatalouden sosiaalipolitiikka. (Ihamuotila ja Kola 1997, 33.)

Maatalouspolitiikan tavoitteet kohdistuvat nimensä mukaisesti maatalouselinkeinoon. Tärkeimmät tavoitteet maatalouspolitiikassa ovat olleet maatalouden rakenteeseen, maataloustuotantoon ja sen laajuuteen sekä viljelijäväestön tulotasoon liittyviä. Maatalouspolitiikan pitäisi myös tukea yleisen talouspolitiikan tavoitteiden toteutumista, joten sitä ei voi harjoittaa muusta talouspolitiikasta irrallisena. (Ihamuotila ja Kola 1997, 34.)

Maatalouspolitiikan muotoon, tavoitteisiin ja keinoihin vaikuttavia asioita voidaan tutkia asettamalla se funktion muotoon:

$JP_t = (P_{t-i}, AU_{t-i}, TS_{t-i}, I_{t-i}, V_{t-i}), i=0, 1, 2, \dots$ ja jossa

JP = julkinen harjoitettu politiikka, jonka muuttujat ovat

P = nykyinen ja aiemmat politiikat (toimintatavat)

AU = arvokäsitykset ja uskomukset

TS = taloudelliset ja sosiaaliset suhteet

I = informaatio, tieto vaihtoehtoisista politiikoista

V = yksityisten painostusryhmien vaikutuskyky

t-i = aikakäsite, jossa t on tutkittava hetki

(Ihamuotila ja Kola 1997, 37.)

Julkiseen maatalouspolitiikkaan siis vaikuttavat myös aiemmin harjoitetut politiikat, muutkin kuin maatalouspolitiikka, esimerkiksi sosiaali-, alue- ja talouspolitiikka (Ihamuotila ja Kola 1995, 27). Tässä funktiossa näkyy se, että maatalouspolitiikassa käytetään kollektiivista valintaa. Funktiossa on muuttujana v , yksityisten painostusryhmien vaikutuskyky. Painostusryhmillä voidaan ajatella olevan mahdollisuutta vaikuttaa myös muuttujan I , informaation, eli vaihtoehtoisista politiikoista saatavilla olevan tiedon kautta. Intressiryhmät voivat tuoda päätöksentekijöille tietoa mahdollisista politiikoista. Intressiryhmät voivat myös vaikuttaa arvokäsityksiin ja uskomuksiin, vaikka niihin vaikuttaminen onkin pitkäjänteinen prosessi. Funktioon tulee myös ottaa aikakäsitteen t -i lisäksi käsite $t+i$, eli maatalouspolitiikkaan vaikuttaa myös tieto tai arvio tulevasta maatalouspolitiikan muutoksista, taloudellisista tilanteista jne. Poliitiikka ei siis peilaa vain mennyttä, vaan sen tulee ottaa huomioon myös tuleva. Poliitiikallahan voidaan silloin varautua tuleviin. Esimerkiksi kansallista politiikkaa tai maatalouspoliittista strategiaa määriteltäessä on huomioitava EU:n maatalouspolitiikkaan tulevat muutokset sekä Maailman kauppajärjestön (WTO) myötä tulevat reunaehdot. Funktioon voisi myös siis lisätä tekijän R , joka olisi kansainvälisen politiikan asettamat reunaehdot. Tällöin funktio tulisi muotoon:

$$JP = (P_{t-i, t+i}, AU_{t-i, t+i}, TS_{t-i, t+i}, I_{t-i, t+i}, V_{t-i, t+i}, R_{t-i, t+i}) \quad i=0,1,2,\dots \text{ ja jossa}$$

JP = julkinen harjoitettu politiikka, jonka muuttujat ovat

P = nykyinen ja aiemmat politiikat (toimintatavat)

AU = arvokäsitykset ja uskomukset

TS = taloudelliset ja sosiaaliset suhteet

I = informaatio, tieto vaihtoehtoisista politiikoista

V = yksityisten painostusryhmien vaikutuskyky

R = kansainvälisten politiikkojen luomat reunaehdot

$t-i$ = aikakäsite, jossa t on tutkittava hetki ja $t-i$ aiemmat hetket

$t+i$ = aikakäsite, jossa t on tutkittava hetki ja $t+i$ tulevat hetket

Kansainväliset politiikat (R) voitaisiin ajatella kuuluvaksi myös muuttujan P , eli nykyiset ja aiemmat politiikat alle. Sen merkitys on kuitenkin korostunut viime vuosina, joten se on syytä nostaa funktiossa esiin omana tekijänään.

Maataloutta tarkastellaan usein kuin se olisi vain markkinavoimien ohjauksessa. Sitä kuitenkin säännellään voimakkaasti, joten pelkkä markkinoiden toiminnan analysoiminen ei riitä selittämään maataloussektorin kehitystä. Hallinto; poliitikot ja virkamiehet sekä etujärjestöt, käyttävät merkittävää taloudellista valtaa maataloudessa. Päätöksenteon puitetekijät on myös huomioitava, eikä päätösprosesseihin yleensä kiinnitetä riittävästi huomiota. Esimerkiksi yhteiskunnan arvot, informaation saatavuus ja jakautuminen, päätöksenteon perusrakenteet ja yhteiskunnan käytössä olevat resurssit vaikuttavat tehtäviin päätöksiin, kuten aiemmin esitetyissä funktioissa on kuvattu. Maatalouspolitiikassa ovat tärkeässä roolissa myös instituutiot, jotka ovat säätelemässä poliitikkojen päätöksiä ja poliittisia prosesseja. Näihin on luettavissa mm. vaalit, kollektiivinen toiminta, intressiryhmät, byrokratia ja neuvottelut. Markkinat voidaan katsoa yhdeksi instituutioksi muiden yhteiskunnan instituutioiden joukossa. (Aakkula 1991, 6 ja Kettunen 1992, 11.)

Mitä poliittinen päätöksenteko sitten on? Knutson ym. (1983, 35) määrittelevät poliittisen päätöksenteon olevan mahdollistamisen taitoa, kompromissien teon taitoa ja taitoa allokoida, eli jakaa kuka saa mitään. Poliittisen päätöksenteon prosessin ja päätöksen tekoon osallistuvien tekijöiden ymmärtäminen on tärkeää, jotta voidaan vaikuttaa politiikan suuntaan ja sisältöön.

1.4 Intressiryhmän määritelmä

Intressiryhmillä tarkoitetaan painostusryhmiä, jotka harjoittavat yksityistä politiikkaa, eli pyrkivät ajamaan omia etujaan. van der Zee (1997, 80 - 82) määrittelee intressiryhmän joukoksi ihmisiä, jolla on yhteinen etu. Yhteisen edun nimissä toimitaan yhdessä, tavoitteena vaikuttaminen hallintoon tai hallinnon henkilöihin ryhmän edun ajamiseksi. Lindahl (1995, s. 4 – 5) määrittelee maatalouden intressiryhmän muodollisesti organisoituneeksi maanviljelijöiden ryhmäksi, jonka tavoitteena on ajaa jäsentensä etua ja parantaa heidän asemaansa vaikuttamalla politiikkaan.

Knutsonin ym. (1983, 61) mukaan intressiryhmät ovat poliittisen prosessin liikkeellepaneva voima, motivaattori. Ne määrittelevät ongelmia ja tarjoavat ehdotuksia ongelmien ratkaisuksi. Ne organisoituvat vaikuttaakseen vaikkapa vaalien tulokseen, ehdokkaiden kantoihin, äänestäjien mielipiteisiin ja aktivoimiseen. Esimerkiksi maa- ja ruokatalouden intressiryhmiin voidaan lukea kuuluviksi kaikki sellaiset organisaatiot, yhdistykset, yhteisöt tai yritykset, jotka haluavat vaikuttaa ruoka- ja maatalouspolitiikkaan. Intressiryhmillä on usein lobbareita, edustajia, jotka ajavat heidän asiaansa poliittisessa prosessissa ja pyrkivät antamaan neuvoja päätöksen tekijöille. Intressiryhmät ovat aktiivisia useassa poliittisen päätöksenteon prosessin vaiheessa. Ne voivat pyrkiä vaikuttamaan virkamiehiin, jotka valmistelevat tiettyä asiaa tai ne voivat olla suoraan yhteydessä esimerkiksi ministeriöön, komissioon, parlamenttiin tms. asiaa valmistelevaan elimeen tai henkilöön.

Vaikuttamiskanavat voivat olla virallisia tai epävirallisia. Ministeriöissä virkamiestyönä valmisteltaviin asioihin voidaan vaikuttaa pitämällä yhteyttä asiaa käsittelevään henkilöön. Virallisia vaikutuskanavia voivat olla muun muassa neuvottelut etujärjestön ja ministeriön virkamiesten välillä, työryhmät, viralliset lausunnot jne. Epävirallisia yhteyksiä taas voivat olla henkilökohtaiset suhteet ja yksityiset keskustelut, epäviralliset kommenttipyynnöt, lounastapaamiset ja niin edelleen.

Intressiryhmät voidaan tyypitellä eri tavoin, kuten kiinnostuksen kohteen, järjestäytymisen muodon tai jäsenyyssyyppin mukaan. Jakoa voidaan tehdä kiinnostuksen kohteen perusteella sosio-ekonomisen taustan mukaan, kuten maanviljelijöihin, työväestöön ja kaupalliseen alaan, tai poliittisen mielipiteen, periaatteiden tms. perusteella.

Järjestäytymisen muodon mukaan ryhmät voidaan jakaa muodollisiin, solidaarisiin ja piilevän kiinnostuksen ryhmiin. Muodollisia ryhmiä ovat tyypillisesti painostusryhmät. Solidaarinen ryhmä on joukko yksilöitä, joilla on yhteisiä piirteitä, jotka tuntevat keskenään samankaltaisuutta ja voivat saada tällä yhteenkuuluvaisuuden tunteella aikaan yhteneväistä äänestyskäyttäytymistä tai yhteneväisen reaktion esim. julkisia tapahtumia kohtaan. Solidaariset ryhmät eivät yleensä ole muodollisesti organisoituneita, eivätkä siksi saavuta suuria poliittisia tavoitteita. Piilevän kiinnostuksen ryhmä muodostuu yksilöistä, joita kyllä yhdistää samat intressit yleisesti, mutta heillä ei ole solidaarisuutta toisiaan kohtaan. Yksilöinä he voivat kuitenkin toimia aktiivisesti omien intressien ajamiseksi. (van der Zee 1997, 82.)

Jaottelu jäsenyyssyyppin mukaan voidaan tehdä sen perusteella, millaiset tahot ovat intressiryhmän jäseniä. Ensimmäisen asteen ryhmät, ”toiminnalliset ryhmät” muodostuvat pelkästään yksityisistä henkilöistä. Ryhmä ajaa näiden jäsenten etuja. Toiminnalliset ryhmät voivat edelleen järjestäytyä toisen asteen ryhmiksi, joita ovat katto-organisaatiot, sektorin laajuiset organisaatiot. Nämä ovat yleisiä pisimmälle teollistuneissa maissa. (van der Zee 1997, 82 - 83.) Esimerkiksi Vihinen (2001, 103.) käyttää omassa tutkimuksessaan seuraavaa jaottelua: 1) valtion elimet, 2) maataloustuottaja-organisaatiot, 3) puolueet ja niiden edustajat, 4) tutkimusorganisaatiot ja muut asiantuntijat, 5) muut asiaan liittyvät intressiryhmät ja 6) työntekijätaso: yksittäiset maanviljelijät.

Tässä jaottelussa on ongelmana se, mihin kategoriaan kukin taho luokitellaan. Esimerkiksi rajanveto valtion elimen ja tutkimusorganisaation välillä voi olla vaikeaa. Suomen ympäristökeskuksella on viranomaistehtäviä, mutta myös tutkimusta. Muista rajanveto-ongelmista mainittakoon osuuskunnat, jotka voidaan luokitella tuottajaorganisaatioiksi tai muiksi intressiryhmiksi. Entä miten käsitellään osuustoimintapohjaisia yrityksiä, jotka kuitenkin toimivat pörssiyhtiöinä, esimerkiksi lihatalot tai vähittäiskauppa? Jaottelu ei myöskään huomioi sitä, ovatko esimerkiksi tuottajajärjestöjen edustajat toimihenkilöitä vai luottamushenkilöitä. Entä onko sillä mitään merkitystä? Julkisen valinnan teorian mukaan tällä olisi merkitystä, sillä luottamushenkilön oletettaisiin maksimoivan oman tuotantosuuntansa ja kotiseutunsa etua, kun taas toimihenkilö maksimoisi sitä mahdollisuutta, että esim. etenee urallaan hyvien saavutusten auttamana. Toisaalta myös luottamushenkilö saattaa maksimoida mahdollisuutta, että saisi järjestössä arvontaa ja etenisi aina korkeampaan tehtävään.

Maiden välillä on suuria eroja maatalouden intressiryhmien järjestäytymisessä, vaikkakin joitakin samankaltaisuuksia voidaan maailmanlaajuisesti havaita. Maatalouteen liittyvät, niin viljelijöiden kuin teollisuudenkin muodostamat, intressiryhmät ovat yleensä hyvin järjestäytyneitä. (van der Zee 1997, 82.)

Johnson (1991) luokittelee intressi- tai painostusryhmät kolmeen ryhmään: tuottajiin, kuluttajiin ja idealisteihin. Tehokkaimmat intressiryhmät löytyvät usein tuottajajärjestöistä (esim. viljelijäryhmät, lääketehaiden järjestöt, ammattijärjestöt). Voisi kuvitella, että tehokkaimmat painostusryhmät ovat aloilla, jossa on muutamia suuria yrityksiä, mutta itse asiassa Johnsonin mukaan tehokkaimmat intressiryhmät edustavat suurta määrää pieniä yrityksiä tai yksityisiä ihmisiä. Nämä järjestöt ovat löytäneet tavan ratkaista vapaamatkustajaongelman, eli sen, että ryhmän aikaansaama etuus jakaantuu kaikille, joita asia koskee, eikä pelkästään ryhmän jäsenille. Järjestöt tarjoavat vain omille jäsenilleen erilaisia palveluja, koulutusta, palkintoja tai vaikkapa tutkimusta ja neuvontaa. Intressiryhmät voivat olla merkittäviä tiedonvälittäjiä myös poliitikoille, vaikkapa kansanedustajille. Tällöin heidän ei tarvitse olla vain virkateitä tulevan informaation, esimerkiksi ministeriön tiedotuksen, varassa.

Maatalouteen liittyvistä intressiryhmistä suurin osa voidaan luokitella muodostuneen sosio-ekonomisten taustojen perustella. Tämä käsittää niin viljelijöiden kuin panos- ja elintarviketeollisuudenkin muodostaman ryhmät. Sen sijaan ympäristöjärjestöt voidaan luokitella muodostuneen tarkoituksien tai tiedon levittämisen tarpeen perusteella. Kuluttajat ja veronmaksajat ovat taas hyvin hajanainen joukko, joilla on toisistaan paljonkin eroavat ja jatkuvasti muuttuvat intressit. Maatalouspolitiikkaan vaikuttavat pääasiassa ammatilliset maatalouden painostusryhmät, kuten viljelijöiden etujärjestöt. Kaikista maatalouteen liittyvistä järjestöistä ja ryhmistä ne seuraavat ja ottavat kantaa esim. hintojen ja tukien muodostumiseen. (van der Zee 1997, 80 - 82)

Niin poliittinen aktiivisuus kuin intressiryhmien toimintakin tarvitsee aikaa ja rahaa. Kaikki poliittiset puolueet, intressiryhmät, vapaaehtoisjärjestöt ja vaikkapa uskonnolliset organisaatiot tietävät tämän. Se, miten paljon aikaa ja rahaa ihmisellä on, määrittelee sen, miten paljon hän on valmis uhraamaan sitä intressiryhmälle. Jos henkilöllä on paljon rahaa ja vähän aikaa ja hän kokee ryhmän toiminnan merkittäväksi, hän todennäköisesti lahjottaa mieluummin rahaa järjestön, puolueen tai muun ryhmän toimintaan, muttei itse toimi välttämättä aktiivisesti. Jos taas yksilöllä ei ole rahaa, mutta aikaa on, hän tekee mielellään vapaaehtoistyötä tai osallistuu muuten ryhmän toimintaan, mikäli kokee asian tärkeäksi. Tämä selittää sen, miksi esimerkiksi opiskelijat osallistuvat mielenosoituksiin helpommin kuin varakkaat henkilöt. (Johnson 1991, 261.)

Kollektiivisten toimien seurauksena tulevat hyödyt ovat tyypillisesti julkishyödykkeen kaltaisia, eli ketään ryhmän jäsentä ei voida jättää niiden ulkopuolelle. Tällaisia ovat esim. tukien säilyttäminen,

muuttuminen tai uusien tukimuotojen luominen, verotus, hinta- ja määrärajoitukset, kuten kiintiöt ja vapaaehtoiset viennin esteet, tuoteturvallisuus, palkat ja niin edelleen. (van der Zee 1997, 86.)

Intressiryhmät yrittävät vaikuttaa päätöksiin vaikuttamalla hallinnon jäseniin joko suoraan tai epäsuorasti muiden toimijoiden, kuten äänestäjien, muiden intressiryhmien tai oikeuslaitoksen, kautta. Vaikuttamisen tapoja on monia. Suoraan hallintoon pyritään vaikuttamaan mm. tukemalla poliittisia kampanjoita, tarjoamalla informaatiota ja asiantuntija-apua ehdokkaille, puolueille ja virkamiehille tai uhkaamalla lakolla tai oikeuskäsittelyllä. Toisaalta intressiryhmät voivat pyrkiä vaikuttamaan myös esim. äänestysaktiivisuuteen tai yleiseen poliittiseen mielipiteeseen. (van der Zee 1997, 86.)

Lindahlin (1995) mukaan intressiryhmän poliittinen aktiviteetti tähtää siihen, että vaikutetaan puolueisiin ja päätöksentekijöihin, jotta saataisiin mahdollisimman paljon etua intressiryhmälle. Myös poliittiset puolueet voidaan katsoa intressiryhmiksi. Monilla puolueilla on tiiviit kontaktit intressiryhmiin. Esimerkiksi tuottajajärjestöillä ja maataloustaustaisilla puolueilla, kuten Suomen Keskustalla tai Ruotsin keskustapuolueella (Centerpartiet) on perinteisesti katsottu olevan tiiviit yhteydet. Samanlainen tiivis yhteys on perinteisesti ajateltu olevan sosiaalidemokraattisilla puolueilla ja teollisuuden ammattijärjestöillä. Varsinaiset intressiryhmien poliittiset toimet tähtäävät paitsi tämän yhteyden säilyttämiseen ja siitä muistuttamiseen, myös uusien yhteyksien luomiseen. Intressiryhmän kannalta on kuitenkin tärkeää olla yhteyksiä mahdollisimman moneen puolueeseen. Sekä Suomessa että Ruotsissa on monipuoluejärjestelmä, jossa yhdellä puolueella ei yleensä ole ehdoton enemmistöä. Siksi tuen saaminen intressiryhmän ajamille asioille usealta puolueelta on tärkeää.

Intressiryhmien vaikuttavuuden välillä voi olla suuria eroja ja toisaalta tietyllä intressiryhmällä voi olla erilainen painoarvo eri asioiden välillä. Intressiryhmän vaikuttavuus voidaan määritellä seuraavasti:

- Käsiteltävän asian merkitys (prioriteetti)
- Ongelman ratkaisuksi esitettävien keinojen edut
- Intressiryhmän koko, eli kuinka suurta joukkoa ihmisiä tai esim. yrityksiä se edustaa
- Intressiryhmän edustamien ihmisten tai yritysten taloudellinen merkitys ja poliittinen painoarvo
- Intressiryhmän käyttämät strategiat

(Knutson ym. 1983, 62.)

Käsiteltävän asian merkitys

Jos aiotaan vaikuttaa poliitikkoihin heidät pitää saada ensin vakuuttuneiksi, että kyseessä oleva ongelma on niin tärkeä, että sen ratkaisuun kannattaa käyttää aikaa ja voimavaroja. Jotta poliitikkojen resursseja asian päättämiseksi voidaan vaatia, on asian oltava merkittävä, sen pitää osoittaa vaikuttavan poliittisesti vaikutusvaltaisiin ihmisiin ja on osoitettava, että ilman hallinnon toivottuja toimia intressiryhmä kärsii suuria menetyksiä. (Knutson ym. 1983, 62.)

Vaihtoehtojen / ongelman ratkaisukeinojen edut

Jotta demokraattinen prosessi toimisi tehokkaasti, on poliittisessa päätöksenteossa oltava saatavilla mahdollisimman paljon informaatiota. Usein on niin, että kun päätös hyödyttää jotain osaa väestöstä, se vaikuttaa negatiivisesti toiseen ryhmään. Eri intressiryhmät siis näkevät vaihtoehdossa erilaisia etuja ja haittoja. Intressiryhmän vaikuttavuus siis riippuu sen antamasta vaikutelmasta ja analyysin kattavuudesta siitä, miten eri vaihtoehdot siihen vaikuttaisivat. (Knutson ym. 1983, 62.)

Edustettavien ihmisten tai yritysten lukumäärä

Lukumäärässä on voimaa. Lukumäärä edustaa valintaan ja uudelleen valintaan tarvittavien äänien määrää. Perinteisesti viljelijäväestö on luottanut joukkovoimaan poliittisiin päätöksiin vaikuttami-

sessaan. Viljelijät äänestävät usein ryhmänä ja lompakko ohjaa äänten suuntaa. Viljelijäväestön enemmistö on perinteisesti varsin konservatiivista, mikä lieventää ”kukkaro-ohjautuvaa” äänestämistä. Tilalukumäärän laskiessa viljelijöiden ja niitä edustavien intressiryhmien poliittinen voima on vähentynyt. Kuluttajien kiinnostus ruokaa ja maataloutta kohtaan on toisinaan ollut viljelijöille etu, toisinaan haitta. (Knutson ym. 1983, 62 - 63.)

Intressiryhmän edustamien henkilöiden tai yritysten poliittinen painoarvo

Poliittisessa prosessissa taloudellinen merkitys ja poliittinen painoarvo ovat vahvasti yhteydessä toisiinsa. Maatalousalan yritykset pyrkivät vaikuttamaan paitsi taloudellisen merkityksensä avulla, myös johtopaikoilla olevien henkilöidensä avulla. Usein yritysten johtopaikoilla olevat henkilöt ovat myös poliittisesti aktiivisia. Usein alan yrityksillä on omat lobbarit ja he myös tukevat kaupan alan järjestöjä lobbaamaan heidän puolestaan. (Knutson ym. 1983, 63.)

Käytetyt strategiat

On olemassa paljon tapoja, joilla poliittisiin päätöksentekijöihin voidaan vaikuttaa. Niihin voi kuulua intressiryhmän kantojen kertominen esim. kirjeitse, sähköpostitse, uutiskirjeen tai vaikkapa puhelinsoittojen avulla. Voidaan tarjota informaatiota siitä, mitä asioita tulisi nostaa esille tai miten käsiteltävä asia vaikuttaa kyseiseen intressiryhmään. Sopivia tutkimustuloksia kannattaa tuoda esille. Kestitys, siis ”syöttäminen ja juottaminen” on eräs käytetyistä taktiikoista. Voidaan myös tehdä tarjous yhteistyöstä tai uhkaus pidättäytyä yhteistyöstä sellaisten poliitikkojen kanssa, jotka eivät ole suosiollisia. Intressiryhmän jäsenille voidaan laatia listoja poliitikoista, jotka tukevat ryhmän tavoitetta tai ovat sitä vastaan. Yleensä intressiryhmät ovat varovaisia ottamaan avoimesti kantaa jonkun tietyn ehdokkaan valinnan puolesta tai vastaan vaaleissa. Niiden on nimittäin pystyttävä pitkällä aikajänteellä toimimaan yhteistyössä kaikkien poliitikkojen kanssa. (Knutson ym. 1983, 63.)

Intressiryhmät kasvattavat mielellään vaikutusvaltaa laajentamalla tukeaan ja etsimällä tukea asialleen muista intressiryhmistä. Tähän taustatuen laajentamiseen – verkostoitumiseen – kuuluu erilaisia keinoja, kuten kompromissien teko, ”lehmänkaupat” ja liittojen muodostaminen. Kompromisseilla tarkoitetaan poliittisessa päätöksenteossa sitä, että kukin osapuoli on valmis tekemään joitakin myönnytyksiä, jotta saavutetaan yhteinen mielipide käsiteltävästä asiasta. Valmius tehdä kompromisseja on lobbaamisen olennainen osa. Taktiikkana usein on, että alussa ollaan mielipiteissä hyvinkin jyrkkiä, mutta lopulta taivutaan kompromissiin. Viljelijäjärjestö voi esimerkiksi vaatia 30 %:n kasvua tukeen, mutta tavoitteena on itse asiassa 10 % kasvu. Koalitiot, eli liittojen muodostaminen voi liittyä johonkin yksittäiseen kertaan tai se voi olla pysyvämpää. Ryhmien välillä voidaan tehdä kompromisseja tai ”lehmänkauppoja”, jotta saavutetaan yhteinen kanta. Näin yhden esityksen taakse saadaan mahdollisimman suuri joukko. (Knutson ym. 1983, 63 – 64.)

Tuottajaorganisaatioita on kolmenlaisia: yleiset tuottajaorganisaatiot, tuotantosuuntaorganisaatiot ja osuuskunnat. Yleisissä tuottajaorganisaatioissa on jäseniä eri tuotantosuunnista. Niiden toimet edunvalvonnassa ovat laajalla alueella: yleisissä maatalousasioissa, tuotekohtaisissa asioissa, säännöksissä, maaseutuasioissa ja yleisissä talousasioissa. Toisinaan eroavaisuudet jäsenistön kiinnostuksen kohteissa vaikeuttaa kannan muodostusta joissakin asioissa ja aiheuttaa ryhmän sirpaloitumista. Erimielisyyksiä voi syntyä esim. viljantuottajien ja karjankasvattajien välille viljan hinnan muodostuksen ohjaamisesta tai vaikkapa viennistä ja tuonnista. (Knutson ym. 1983, 65.)

Tuotantosuuntaorganisaatiot tai –ryhmät edustavat tietyn tuotantosuunnan viljelijöitä. Tietyissä hyvin tuotesuuntautuneissa asioissa ne voivat olla yleisiä tuottajaorganisaatioita voimakkaampia, koska erikoistuneet tilat saattavat tuntea suurempaa yhteenkuuluvuutta oman tuotantosuuntansa organi-

saation kanssa. Erikoistuneet organisaatiot pystyvät myös toisinaan identifioimaan ongelman ja kertomaan kantansa selkeämmin. (Knutson ym. 1983, 71.)

Yleiset tuottajaorganisaatiot saattavat kokea vaikeaksi puolustaa yksittäistä tuotantosuuntaa, etenkin jos kyseessä on niukkojen resurssien jakaminen, jolloin yhden ryhmän saama etu on toisilta ryhmiltä pois. Myös viljelijät saattavat olla tyytymättömiä yleisen tuottajaorganisaation toimintaan, jos he kokevat, ettei se aja riittävän ponnekkaasti juuri heidän etuaan. Toisaalta organisaatioiden painoarvo hallinnon näkökulmasta saattaa olla hyvin erilainen. Yleisen tuottajaorganisaation on helpompi päästä neuvottelupöytiin, joissa suunnitellaan koko alaa koskevia politiikkamuutoksia. Pieni, hyvin erikoistunut organisaatio saattaa päästä asiantuntijaksi omaa alansa koskevaan työryhmään, mutta yleisen tason toimenpiteistä päätettäessä sen asema saattaa olla heikko. Lisäksi resurssit erilaisilla tuottajaorganisaatioilla voivat olla hyvin erilaiset. Jos organisaatio edustaa kapeaa erikoistunutta sektoria, sillä usein on myös yleistä tuottajaorganisaatiota kapeampi jäsenpohja. Jolloin taloudelliset resurssit on haettava muualta kuin jäsenmaksuista.

Esimerkiksi nuorten viljelijöiden järjestöt Euroopassa ovat organisoituneet hyvin eri tavoin. Ne voivat olla osa yleistä tuottajaorganisaatiota, kuten esimerkiksi Suomessa, jossa maaseutunuoret ovat osa MTK:a ja Ruotsissa, jossa nuoret viljelijät ovat osa LRF:a. Tanskassa taas Landboudngdom on itsenäinen järjestö ja erillään yleisestä viljelijäorganisaatiosta. Osana yleistä tuottajaorganisaatiota Suomen ja Ruotsin nuoret viljelijät voivat esimerkiksi käyttää koko järjestön asiantuntijoiden apua ja ovat kansainvälisten tuottajaorganisaatioiden jäseniä. Budjetti on usein rajattu, mutta tarpeen tullen se ehkä joustaa helpommin, kun takana on iso organisaatio. Tanskalaisen järjestön ongelma on taloudellisen rahoituksen niukkuus. Toisaalta jos jossain poliittisessa päätöstilanteessa vastakkain ovat nuorten viljelijöiden edut ja vaikkapa luopuvien viljelijöiden edut, on yleisen viljelijäorganisaation vaikea valita poliittista kantaansa. Nuorten viljelijöiden järjestö voi profiloitua voimakkaana nuorten viljelijöiden etujen puolustajana, mutta yleisen viljelijäorganisaation on usein oltava linjassaan varovaisempi.

Toinen esimerkki on Suomessa vuosien 2005 ja 2008 aikana perustetut liha-alan yhdistykset. Sikayrittäjät ry perustettiin vuonna 2005 ajamaan nimenomaan sianlihantuottajien etuja. Yhdistys tekee yhteistyötä mm. viranomaisten, teurastamojen, neuvontajärjestöjen, eturyhmien, rehuteollisuuden sekä tutkimuslaitosten kanssa. Suomen pihvikarjankasvattajien liitto taas perustettiin vuonna 2008 lihakarjatalouden harjoittajien yhteistyöelimeksi ja edunvalvojaksi. Tarkoituksena on ajaa voimakkaasti nimenomaan yhden sektorin asiaa. Molemmat kuitenkin ilmoittavat tekevänsä yhteistyötä MTK:n kanssa ja esimerkiksi Sikayrittäjät ry:llä on asiantuntijapaikka MTK:n sikajaostossa. Molempien yhdistysten perustamisessa yhtenä voimakkaana syynä oli tyytymättömyys oman sektorin asioiden ajamiseen MTK:ssa. (Sikayrittäjät 2008, Pihvikarjaliitto 2008)

Muita intressiryhmiä ovat mm. agribisnesorganisaatiot, kuluttajajärjestöt, ravitsemusalan ja ruokaturvallisuusalan järjestöt, ympäristöalan järjestöt jne.

Tuottajaorganisaatioiden ja maatalous- ja ruoka-alan teollisuuden organisaatioiden lisäksi on paljon ihmisiä, joihin maatalous- ja ruokapolitiikka vaikuttaa. Heidä on kuvattu usein termillä ”suuri yleisö”. Heidän poliittinen kiinnostuksensa kattaa laajan valikoiman arvoja, uskomuksia, tavoitteita ja tosiasioiden tuntemusta. Monet eri organisaatiot voivat edustaa suurta yleisöä tai osaa siitä. Toisinaan maatalousalan järjestöt ovat kyseenalaistaneet missä määrin eri organisaatiot todella edustavat suuren yleisön mielipidettä. (Knutson ym. 1983, 79.) Erilaisista ryhmistä voidaan mainita esim. ravitsemuksen, ruokaturvallisuuden ja laadun edunvalvontaryhmät, jotka ovat kiinnostuneita pääasiassa ruuan terveysvaikutuksista, ”nälkäryhmät” tai kehitysyhteistyöjärjestöt, jotka ovat kiinnostuneita nälkään, aliravitsemukseen ja maailmanlaajuisen ruokatarjonnan epätasaiseen jakautumiseen

liittyvistä asioista, ympäristöjärjestöt, jotka ovat kiinnostuneita niin torjunta-aineiden käytöstä kuin esim. vesivarannoista sekä esim. maataloustyöntekijäjärjestöt. (Knutson ym. 1983, 78 – 83.)

2 PUBLIC CHOICE ELI YHTEINEN / JULKINEN VALINTA

Public choice voidaan suomentaa usealla tavalla. Kirjallisuudessa puhutaan yhteisestä valinnasta, kollektiivisesta valinnasta tai julkisesta valinnasta. Tässä tutkimuksessa käytetään kaikkia näitä suomennoksia, koska ne kaikki kuvaavat teoriaa varsin hyvin. Poliittinen taloustiede (political economy) on public choicea laajempi käsite. Julkinen valinta on tavallaan poliittisen taloustieteen alalaji.

Yhteinen valinta voidaan määritellä markkinoiden ulkopuolisen päätöksenteon tutkimiseksi taloustieteen keinoilla (Mueller 1989, 1). Tutkimuksen kohteena on yleensä valtiotieteiden alaan kuuluvat asiat, mutta niitä tarkastellaan taloustieteen keinoin. Esim. äänestysjärjestelmiä, äänestäjien käyttäytymistä, virkakoneistoa, puoluepolitiikkaa ja poliittista prosessia voidaan tutkia yhteisen valinnan avulla. Perusperiaatteena voidaan ajatella sitä, että poliittinen päätöksenteko on vaihdantaa, kuten markkinoiden vaihdantakin. Public choice tuo yksityisten markkinoiden analysoinnista kaksi periaatetta poliittisten ”markkinoiden” analyysiin: 1) yksilö on päätöksenteon perusyksikkö ja hallitukset, puolueet ja lainsäätäjät ovat vain sopivia väyliä omien etujen ajamiseen. 2) Yksilöt ovat valmiita ponnistelemaan saavuttaakseen henkilökohtaiset tavoitteensa poliittisilla markkinoilla aivan kuten yksityisilläkin. Teorian mukaan siis poliittisilla markkinoilla haetaan ensisijaisesti omaa etua. Kärjistettynä: jos yksityisillä markkinoilla ihmisen ajatellaan olevan ahne materialisti, ei hänestä tule uhrautuvaa pyhimystä poliittisilla markkinoilla, eli äänestäessään tai toimiessaan vaikkapa kansanedustajana. Jos kerran yksilön ajatellaan tekevän yksityisillä markkinoilla kuluttajana, työntekijänä tai investoijana päätökset henkilökohtaisten hyötyjensä ja kustannusten perusteella, samat henkilökohtaiset hyödyt ja kustannukset ovat mielessä, kun tehdään vaikkapa äänestyspäätöksiä tai ollaan poliittisessa tilanteessa neuvotteluosapuolena. Poliittisen päätöksenteon analyysin tulee perustua siihen, että rationaaliset yksilöt hakevat omaa tai edustamansa ryhmän etua. Ekonomistien tulisi tutkia sitä, miten tehokkaasti hallinnon instituutiot mahdollistavat kansalaisten osallistumisen politiikan harjoittamiseen ja omien mielipiteiden ilmaisen sekä vaihtoehdot. (Johnson 1991, 11 – 12.)

Poliittinen taloustiede etsii institutionaalisia mekanismeja, jotka suitsivat ja ohjailevat yksilöiden oman edun tavoittelua yleisen edun saavuttamiseksi. Se korostaa pikemminkin yksityisten halujen voimaa kuin yksilöiden arvojen muutosta. Pääpaino on päätöksenteon mekanismien tutkimisella, eikä päätöksenteon seurauksilla. Yksilöiden, päätöksentekijöiden ja virkamiesten eettisillä valinnoilla on suuri merkitys sekä poliittiseen että taloudelliseen järjestelmään. Kuitenkin on huomioitava, ettei oman edun tavoittelu –oletamus ei tarkoita sitä, että yksilöt olisivat ahneita materialisteja, jotka välittävät vain itsestään. Se vain olettaa, että päätöksenteon perustana ovat muutokset päätöksentekijän omissa hyödyissä ja kustannuksissa. (Johnson 1991, 19.)

Poliittisen taloustieteen perustana on Johnsonin (1991) mukaan seuraavat seitsemän oletamaa:

Olettama 1: Yksilö on päätöksenteon perusyksikkö ja siksi analyysin kohde.

Kyse on siis siitä, että yksilöt tekevät päätökset, eivät hallitus, eduskunta, Telia Sonera taikka Suomen Keskusta r.p. Tässä on selkeä vastaavuus yksityisten markkinoiden tutkimiselle, jossa myös oletetaan ihmisten tekevän päätökset yksilöinä, eikä päätöksentekijänä ajatella ryhmää. Tätä pidetään siis perustana molempien markkinoiden tutkimisessa. Jos analysoidaan yksilöistä muodostuvan ryhmän, kuten yrityksen tai poliittisen puolueen, käyttäytymistä, pitää ainakin huomioida, että ryhmän käytös ei välttämättä kuvaa kaikkien ryhmän jäsenten valintoja tai edes enemmistön heistä.

Ekonomisti ottaa yksilöiden preferenssit annettuina, eikä luokittele niitä ”hyviin” tai ”pahoihin” tai ”tosiin” ja ”valheisiin”. Tutkijan pitää puhtaasti analysoida institutionaalista tehokkuutta, jolla pre-

ferenssit toteutuvat. Tässä on yhtäläisyys myös eroihin positivistisen ja normatiivisen analyysin välillä. Normatiivista analyysia käytetään kun tutkitaan haluttuja toimia tai politiikkoja. Esimerkiksi julistus: ”Tarvitsemme lisää maidontuotantoa” on normatiivinen. Positivistinen analyysi taas koskee ”kun maidon hinta laskee, niin tilojen määrä alenee” –tyyppisiä toteamuksia, eli seuraamusta, jos jokin asia tapahtuu. Väittämää voidaan testata niin sisäisen logiikan osalta kuin empiiristen tosiasioiden pohjalta. Siihen, onko maidon hinnan lasku haluttu vai ei, ei analyysissa puututa. Toki monimutkaisemmissa analyysseissa, vaikkapa politiikka-analyysseissa, ei ole aina helppoa tehdä selkeää eroa positivistisen tai normatiivisen analyysin välillä. Positivistisen analyysin pohjalta voidaan tehdä normatiivisia lausuntoja, mutta on muistettava, että kysymyksen asettelulla voidaan saada halutunlainen tulos. Tarvitaan siis myös lukijalta tarkkaavaisuutta, onko normatiivinen lopputulos, jossa vaikkapa suositellaan jotain politiikkatoimenpidettä, saavutettu tarkoitushakuisella kysymyksenasettelulla.

Olettama 2: Yksilöiden halut / tarpeet ovat kyltymättömät

Ekonomistit puhuvat oikeastaan mieluummin haluista kuin tarpeista. Tarpeilla voidaan tarkoittaa elämisen kannalta välttämättömiä hyödykkeitä, mutta niiden lisäksi halutaan esim. palveluita, tavarointa, rakkautta, kunnioitusta, valtaa tai arvovaltaa, joilla saadaan hyvinvointia tai hyötyjä. Tämä lienee ihmiselle varsin luonnollinen piirre. Kun yksi tavoite saavutetaan, asetetaan jo seuraava tavoite. Esimerkiksi poliittiselle vallalle voidaan asettaa aina seuraava, ylempi tavoite.

Olettama 3: Resurssit ja hyödykkeet ovat niukat

Hyödykkeet luokitellaan usein kahteen kategoriaan: taloudelliset / ekonomiset hyödykkeet ja ilmaishyödykkeet. Ekonominen hyödyke on niukka suhteessa ihmisten tarpeisiin tai haluihin, kun taas ekonomista ”haitaketta” on enemmän kuin ihmiset haluaisivat. Koska suurimmalla osalla ihmisistä talous asettaa rajat sille, mitä hyödykkeitä voimme hankkia, täytyy tehdä valintoja. Ihmiset ovat valmiita maksamaan tai uhraamaan muita hyödykkeitä saadakseen enemmän jotain tiettyä hyödykettä. ”Haitake” on ei-toivottu. Esimerkiksi saastunut vesi on esimerkki ekonomisesta ”haitakkeesta”.

Jos yksilöt eivät halua maksaa jostain hyödykkeestä, puhutaan ilmaishyödykkeestä. Esimerkiksi hengitysilma on ilmaishyödyke, koska sen käyttämisestä ei olla valmiita maksamaan. Toisaalta saastuneissa suurkaupungeissa puhtaasta hengitysilmaasta voitaisiin jo maksaa, eikä se enää täytä ilmaishyödykkeen kriteerejä. Mutta esimerkiksi Suomessa ja varsinkin maaseudulla hengitysilma on ilmaishyödyke.

Olettama 4: Kuluttajat ovat valmiita korvaamaan hyödykkeitä toisilla hyödykkeillä kulutuksessaan ja kunkin hyödykkeen arvo riippuu hyödykkeen kulutuksen suhteellisesta määrästä.

Mikään hyödyke ei ole lyömätön, vaan aina löytyy joku määrä jotain hyödykettä, joka oltaisiin valmiita uhraamaan saavuttaakseen jotain toista hyödykettä vielä yhden yksikön verran. Jopa primitiivisissä kulttuureissa ihmiset olivat valmiita uhraamaan hieman ruokaa ja vaatteita saadakseen hieman musiikkia ja taidetta. Ei esimerkiksi voida määritellä absoluuttisesti ovatko kengät vai paita arvokkaampia, mutta jos yksilöllä on esimerkiksi 500 paria kenkiä ja vain kaksi paitaa, on lisäpaidan arvo kyseiselle yksilölle suurempi kuin lisäkenkäparin. Paidan rajahyöty on suurempi. On myös olemassa rajakustannus. Kustannus, joka tulee, kun hyödykettä tuotetaan yksi lisää, on rajakustannus. Rajakustannus voi olla keskimääräistä kustannusta suurempi tai pienempi. Jos kymmenen hyödykkeen tuottaminen maksaa yhteensä 100 euroa, mutta kymmenes yksikkö maksaakin kuusi euroa, on keskimääräinen kustannus 10 euroa, mutta rajakustannus kuusi euroa. Tähän perustuu myös se, miksi vaikkapa vesi, joka on elämän kannalta ehdoton, on litrahinnaltaan halpaa, mutta ylellisyystuotteet, vaikkapa timantit, kalliita. Vettä on, ainakin tähän saakka, ollut saatavilla runsaasti, mutta timantit ovat hyvin harvinaisia. Rajahyöty ja rajakustannus määrittelevät hinnan. Eko-

nomistin kannalta on mielenkiintoista, miten veden hinta eri puolilla maailmaa käyttäytyy, kun kuivuus lisääntyy joillakin alueilla. Veden rajahyöty ja rajakustannus siis kasvaa.

Viljelijöiden halua saada elintarvikkeista parempi hinta perustellaan usein esimerkiksi sillä, että suomalainen tai eurooppalainen ruoka on tuontielintarvikkeita puhtaampia ja eettisesti tuotettuja. Kun kuluttajat eivät koe ruokaturvallisuuden olevan uhattuna, he eivät ole halukkaita maksamaan puhtaaksi mainostetuista elintarvikkeista korkeampaa hintaa.

Olettama 5: Mitä alhaisempi hinta, sitä suurempi kysyntä, kun muut tekijät pysyvät vakiona

Tähän taloustieteen perusolettamukseen on löydetty hyvin vähän poikkeuksia. Tosin peruselintarvikkeissa kulutus ei juurikaan nouse, vaikka hinta laskeekin, jos tarpeet on jo tyydytetty. Esimerkiksi, kun Suomi liittyi Euroopan unioniin vuonna 1995, kananmunien hinta laski huomattavasti. Kananmunien kulutus nousi kyllä hetkellisesti, mutta asettui sitten jälleen vakiintuneelle tasolle.

Olettama 6: Kun valitaan joku vaihtoehto, luovutaan samalla toisesta

Vaihtoehtoiskustannuksella tarkoitetaan rajallisten resurssien ollessa kyseessä sitä, että kun valitaan joku vaihtoehto, luovutaan samalla jostain muusta. Jos esimerkiksi kenkäparin tuottaminen maksaa 60 euroa ja paidan tuotantokustannus on 20 euroa, tarvitaan siis yhden kenkäparin tuottamiseen kolme kertaa enemmän resursseja kuin paitaan.

Elintarvikkeissa energian kokonaiskulutus pysyy varsin samana. Kulutustottumukset yleensä ovat varsin vakiot ja siirtymää tapahtuu lähinnä esimerkiksi lihalajista toiseen. Toisen lihalajin kulutuksen kasvu merkitsee yleensä samalla jonkun toisen lihalajin kulutuksen laskua. Tosin pitkällä ajanjaksolla tulojen nousu alhaisesta tuloluokasta keskituloiseen kasvattaa lihan kokonaiskulutusta. Esimerkiksi maailmanlaajuisesti lihan kulutus on kasvussa, kun köyhien maiden keskiluokka kasvaa.

Olettama 7: Kun rajallisia hyödykkeitä jaetaan, ei voida välttää kilpailua ja syrjintää

Kilpailu resursseista ja hyödykkeistä tarkoittaa väistämättä sitä, että hinta nousee. Rajallisten hyödykkeiden, ne voivat siis olla muutakin kuin tavaraa, jaossa joudutaan väistämättä käyttämään jonkinlaista tapaa, jolla hyödykkeet jaetaan halukkaille. Esimerkiksi maataloustukien jaossa joudutaan pohtimaan sitä, kenelle tuet ensisijaisesti kohdennetaan ja millä tavalla ne jaetaan.

Miksi poliittisia markkinoita tarvitaan vapaassa yhteiskunnassa? Vaikka yksityiset markkinat toimisivat täydellisesti ja vaikka yhteiskunnan kaikki osapuolet olisivat tyytyväisiä yksityisten markkinoiden aikaansaamaan tulonjakoon, tarvittaisiin silti poliittisia markkinoita. Niitä tarvitaan tuottamaan tiettyjä hyödykkeitä, joita ei voida tuottaa tehokkaasti yksityisillä markkinoilla. On kuitenkin asioita, jotka koskettavat suurta määrää ihmisiä ja päätöksenteko niitä koskevista asioista on hankalaa yksityisillä markkinoilla. Esimerkiksi puron tai joen suojelun tai kunnostamisen yhteydessä olisi helppoa sopia projektin suunnittelusta, työnjaosta ja toimintatavoista kahden maanviljelijän kesken, mutta kun ihmisiä, joita asia koskettaa, alkaa olla kymmeniä, satoja tai tuhansia, on päätöksenteko mahdotonta. Pienessä ihmismäärässä myös vapaamatkustajat, eli henkilöt, jotka kyllä nauttivat työn tuloksista, mutta eivät osallistu itse projektiin, on helppo tunnistaa. Projekti ei koskaan valmistu, koska kaikki osapuolet saattavat pyrkiä olemaan vapaamatkustajia. (Johnson 1991, 104 – 105.)

Tämän esimerkin avulla voidaan erotella yksityiset ja julkiset hyödykkeet. Yksityiset hyödykkeet ovat sellaisia, joiden ulottumattomiin yksilöt voivat jättäytyä. Kun yksityistä hyödykettä käytetään, muut yksilöt eivät voi hyödyntää samaa hyödykettä yhtä aikaa. Leipä on yksi esimerkki yksityisestä hyödykkeestä. Jos maksat leivästä, saat sen ja mikäli et maksa, et voi hyödyntää sitä. Se, joka leivän

ostaa ja syö, on ainoa, joka kyseistä leipäpalaa hyödyntää. Tämä poissulkevuus on tärkeä piirre yksityisessä hyödykkeessä. (Johnson 1991, 105 – 106.)

Julkishyödykkeet taas ovat sellaisia, joiden ulkopuolelle ei voi jättäytyä eikä toista voi kieltää hyödyntämästä sitä. Yksityiset markkinat eivät voi tarjota julkishyödykkeitä. Maanpuolustus on usein käytetty esimerkki julkishyödykkeestä, samoin maisema. Jos joku kieltäytyy maksamasta maanpuolustuksesta tai vaikkapa kauniista maaseutumaisemasta, ei häntä voi kuitenkaan jättää sen hyödyntämisen ulkopuolelle Toisaalta julkishyödyke voi olla myös ”julkishaitakkeen”, esimerkiksi ilman-
saasteiden, minimointia. (Johnson 1991, 106.)

Julkishyödykettä ei voida määritellä sen perusteella, kuka hyödykkeen tarjoaa. Se, että hallinto tuottaa tai rahoittaa jonkun hyödykkeen, ei tee siitä julkishyödykettä. Poissulkevuus on keskeinen kriteeri määrittelyssä. On myös olemassa ”harmaa alue”, jossa julkishyödyke ei ole kovin selkeä. Johnson (1991, 108 – 109) esimerkiksi pohtii valtion järjestämän koulutuksen ominaisuutta. Hän päätyy siihen tulokseen, ettei se ole julkishyödyke, koska koulutuksesta voi kieltäytyä tai mennä julkisen koulun asemesta yksityiseen kouluun. Koulutuksella on toisaalta julkishyödykkeiden piirteitä, ainakin, jos oletetaan, että koulutustason nosto hyödyttää koko yhteiskuntaa. Tällöinhän myös lapsettomat hyötyvät ilmaisesta koulutuksesta.

Ihmiset seuraavat politiikkaa yleensä vain niiden aihealueiden osalta, jotka heitä kiinnostavat. Tämä voidaan määritellä rationaaliseksi tietämättömyydeksi. Jos joku asia ei kiinnosta, ei siihen uhrata voimavaroja. Tämä aiheuttaa kuitenkin vääristymän demokratiaan: Joillakin kansalaisilla on toisia enemmän vaikutusvaltaa. Poliittiset päätöksentekijät eivät halua tiedottaa kaikista päätettävistä asioista, mutta ne, joilla on resursseja, pystyvät ottamaan niistä selvää ja vaikuttamaan asioihin. Ne, jotka päätöksestä hyötyvät, tai joille se aiheuttaisi eniten haittaa yksilöä kohti, ovat valmiita uhraamaan asian eteenpäin viemiseen tai torjumiseen enemmän resursseja. (Johnson 1991, 146 – 149.)

Esimerkiksi maaseutupolitiikan suunnittelu Euroopan unionissa kiinnostaa maanviljelijöitä enemmän kuin muita maaseudun asukkaita. Maaseutupolitiikan välineet EU:ssa ovat viljelijöille merkittäviä tulonlähteenä, mutta muille maaseudulla asuville ja etenkin kaupungissa työssä käyville niillä on pienempi merkitys. Niinpä viljelijät pyrkivät vaikuttamaan maaseutupolitiikan välineisiin ja resursseihin voimakkaammin kuin muut maaseudun toimijat. Viljelijät organisoituvat, tekevät yhteistyötä keskenään EU:n tasolla, lobbaavat ja pyrkivät erilaisiin työryhmiin ja komiteoihin. Myös kansallisesti, kun maaseutupolitiikan ohjelmia suunnitellaan, viljelijät pyrkivät vaikuttamaan suunniteluun aktiivisemmin kuin muut ryhmät. Maaseutupolitiikan taloudelliset vaikutukset ovat viljelijöille muuta väestöä suuremmat, joten he myös pyrkivät vaikuttamaan siihen voimakkaammin.

Poliittiseen päätöksentekoon osallistutaan demokratiassa perinteisesti äänestämällä vaaleissa. On kuitenkin myös muita keinoja. Joissain maissa järjestetään useita kansanäänestyksiä, jolloin tietystä asiasta kysytään mielipidettä suoraan kansalta. Eräs keino on myös omien ”äänten myyminen”, tai ”lehmänkaupat”. Tätä esiintyy silloin, jos eri tahoille jollain päätöksellä on erilainen arvo. Otetaan esimerkiksi vaikkapa tilanne, jossa ollaan poistamassa maitokiintiöitä. Ryhmä A ajaa voimakkaasti maitokiintiöiden säilyttämistä. Se voi sopia jonkun ryhmän B kanssa, että jos ryhmä B tukee kyseisessä asiassa A:ta, saa se vastineeksi tukea jossain itselleen tärkeässä asiassa, vaikkapa kalastuskiintiöissä. Ryhmälle B ei maitokiintiöasialla ole niin suurta merkitystä eikä kalastuskiintiöillä ryhmälle A. Lehmänkaupat saattavat kuitenkin johtaa hyvinvointitappioihin yhteiskunnassa. (Johnson 1991, 215 – 217, Knutson ym. 1983, 63 – 64.)

Puolueet voidaan ajatella äänestäjän apuvälineeksi. Äänestämällä tietyn puolueen ehdokasta äänestäjä olettaa tietävänsä ainakin jotain ehdokkaan mielipiteistä ja arvoista. Puolueen ideologia kuvaa

sen asemaa eri asioissa. Kun äänestäjä tietää, millainen on puolueen ideologia perusasioissa, hänen ei tarvitse erikseen kysellä puolueen edustajien kantaa jokaiseen asiaan. Ideologia voidaan määritellä puolueen käsitykseksi siitä, millainen on hyvä yhteiskunta ja miten sellainen saavutetaan. Johnson (1991, 234.) arvioi aika raa'asti ihmisen motiiveja liittyä poliittiseen puolueeseen. Hänen mukaansa puolueeseen ei liitytä, koska haluttaisiin vaikuttaa johonkin tiettyyn politiikkaan, vaan saadakseen henkilökohtaista hyötyä, kuten taloudellista hyötyä, tarpeellisia kontakteja, sosiaalisia etuja jne. Ideologia ei siis kuulu Johnsonin mukaan puolueeseen liittymisen motiiveihin. Tästä voisi kuitenkin väitellä, sillä osalla ihmisistä lienee ainakin yhtenä syynä puolueeseen liittymiselle joku aatteellinen vaikutin. Miksi muuten pienpuolueissa olisi ihmisiä? Vai onko motiivi pienpuolueeseen liittymiselle parempi mahdollisuus päästä puolueen johtopaikoille ja sitä kautta parempiin henkilökohtaisiin etuihin? Entä onko ideologian taustalla aina pelkästään oman hyödyn tavoittelu?

Mitä on päätöksenteko? Se on tapahtuma, jossa yksi tai useampi osallistuja valitsee vähintään kahden vaihtoehdon väliltä ja valinta perustuu johonkin sovittuun päätöksentekomenettelyyn. Eli jokaisen päätöksentekotilanne on joukko valintoja. Valinnan taas suorittaa yksilö tai yksilöistä muodostuva ryhmä. Eli tällöin kyseessä on joko yksilön valinta tai kollektiivinen valinta. Kaikessa päätöksenteossa on mukana yksityinen tai kollektiivinen valinta tai niiden yhdistelmä. Se, millaista yksilön ja kollektiivisen valinnan yhdistelmää pidetään yhteisössä parhaana ja millaista instituutiota valintojen tekemisessä suositaan, riippuu sen arvoista. Eli yhteisössä ajalla t toteutuva valintayhdistelmä (C) voidaan muodostaa funktioksi, jossa yksityinen valinta on (C_p) ja kollektiivinen valinta (C_c):

$$C(t) = f(C_p(t), C_c(t))$$

Tämän perusteella on olemassa myös valintayhdistelmämaksimi (C_{\max}), joka kuvaa sellaista valintayhdistelmää, joka maksimoi yhteisön hyvinvointifunktion, eli optimaalista valintayhdistelmää. (Buchanan 1972 ref. Aakkula 1991, 18-19.)

Se, millaista valintayhdistelmää käytetään, riippuu siitä, millaiset resurssit (R) ja populaatio (P) on yhteisössä ajan hetkellä t käytettävissä. Eli funktio on:

$$C(t) = f(R(t), P(t))$$

Tässä tarkastelussa populaatio oletetaan vakioksi, koska sen voimakas muutos on mahdollista vain hyvin pitkällä aikavälillä. Käytännössä valintayhdistelmä on siis riippuvainen vain yhteisön käytettävissä olevista resursseista. Resurssien lisäksi yhteisön valintoihin päätöksenteossa vaikuttavat myös muut tekijät, kuten päätöksenteon perusrakenteet, arvot ja informaatio, kuten aiemmin esitetyistä julkisen politiikan funktiosta käy ilmi. Voidaan pitää oletuksena, että päätöksentekoa säätelevät länsimaiselle demokratialle tyypilliset arvot ja instituutiot. Informaation saatavuus oletetaan tasolle, joka on tyypillistä vapaalle tiedonvälitykselle. (Buchanan 1972 ref. Aakkula 1991, 19.)

Entä jos yhteisön käytössä olevat resurssit alkavat vähentyä, eli $R(t) > R(t+1)$? Mitä tällöin tapahtuu yksityisen ja kollektiivisen valinnan suhteelle? Kun resurssit vähenevät, yhteisön valintamahdollisuudet pienenevät, eli erilaisten yksityisten ja kollektiivisten valintojen yhdistelmien joukko vähenee. Koska yksilö pyrkii maksimoimaan sitä todennäköisyyttä, että hänen hyvinvointinsa on tulevaisuudessa suurempi tai vähintään yhtä suuri kuin tällä hetkellä, pitää hän tässä tilanteessa kiinni vallitsevasta valintayhdistelmästä eli olemassa olevasta hyvinvoinnistaan. Koska resurssit vähenevät ja jokainen yksilö pitää kiinni olemassa olevasta valintayhdistelmästä, joutuvat yksityiset valinnat ennen pitkää konfliktiin. Tällöin nousee esiin vaatimuksia kontrollista. Koska markkinainstituution toiminta ei tyydytä, nousee vaatimuksia poliittisten päätöksentekomenettelyjen

käyttöönottamisesta. Länsimaisissa demokratioissa ei hyväksytty sitä, että vahvemman oikeus tai joku muu diktatorinen periaate ratkaisisi tällaiset valintojen konfliktit, joten ainoa vaihtoehto on käyttää jollain tavalla kollektiivista valintaa. (Buchanan 1972 ref. Aakkula 1991, 19.)

Esimerkiksi Euroopan Unionin budjetin rajoittamisessa maanviljelijät vastustavat voimakkaasti maataloustuen leikkausta. Myös viljelijöiden välillä on vaatimuksia oikeudenmukaisesta tukijaosta. Kun Euroopan Unionissa vuoden 1993 reformin jälkeen parhaille viljelyalueille sovittiin suurimmat hehtaarituet, jaon muuttaminen toisenlaiseksi herättää voimakasta vastustusta. Epäsuotuisten alueiden viljelijät vaativat samansuuruista tasatukea koko EU:n alueelle, mutta parhaiden viljelyalueiden viljelijät eivät ole luonnollisesti valmiita luopumaan korkeammasta tuestaan.

Yhteisö voi tietenkin väliaikaisesti säilyttää vallitsevan valintayhdistelmän, vaikka resurssien määrä vähenisikin tehostamalla resurssien käyttöä. Tämä onnistuu, mikäli $C < C_{\max}$. Resurssien käytön tehostaminen on tällöin mahdollista niin kauan kuin $C = C_{\max}$. Jos yhteiskunnan käytössä olevat resurssit lisääntyvät, eli $R(t) < R(t+1)$, yksilöllä on periaatteessa mahdollisuus lisätä yksityisen valinnan määrää. Nousukausi esim. Suomessa 1980-luvulla oli käytännössä tällaista aikaa. Ihminen arvioi omaa hyvinvointiaan vertaamalla sitä ympäristön hyvinvointiin. Ihminen kuitenkin herkästi yliarvioi toisten hyvinvointia ja aliarvioi omaansa, joten hän toimii entistä aktiivisemmin saavuttaakseen sen hyvinvoinnin tason, jonka kuvittelee muiden saavuttaneen. Koska materiaaliset tarpeet tyydytetään markkinoiden kautta, ihminen pyrkii lisäämään yksityisen valinnan määrää. Viimein tullaan tilanteeseen, jossa yksilön valinta vaikuttaa toisten valintoihin, eli ulkoisvaikutukset lisääntyvät. Tällöin tarvitaan taas kollektiivista valintaa. Eli yksityisen valinnan määrän lisääntyminen suhteessa yhteisön käytettävissä oleviin resursseihin on alaspäin joustamatonta ja ylöspäin ylijoustavaa. Ulkoisvaikutukset lisääntyvät sekä resurssien kasvun että niiden vähenemisen yhteydessä, jolloin kollektiivisen valinnan lisäystarpeet kasvavat. Käytännössä markkinoiden toimintamahdollisuudet tällöin supistuvat. Tämä toteutuu siis, mikäli yhteisön päätöksenteko nojaa demokraattisiin instituutioihin. (Buchanan 1972 ref. Aakkula 1991, 20.)

Poliittinen prosessi on vaihdantaa, kuten markkinoilla tapahtuva kaupankäyntikin. Erona on kuitenkin mm. se, että poliittisella kentällä tapahtuva vaihdanta koskettaa kaikkia kansalaisia tai ainakin hyvin suurta osaa yhteisöstä. Markkinoilla tapahtuva vaihdanta on taas kahden yksilön välillä tapahtuvaa. Poliittisten instituutioiden teoriassa tutkitaan sitä, kuinka monenvälinen vaihdanta, jota tapahtuu poliittisissa prosesseissa, toimii. Samoin tutkitaan prosessissa toimivien yksilöiden motiiveja sekä vaihdannan mekanismeja. Jotta voisimme tutkia päätöksenteon perusrakenteita ja niiden syntymistä, tarvitaan poliittisten instituutioiden toiminnan tuntemista. Päätöksenteon perusrakenteet muuttuvat ajan myötä. (Mueller 1989)

Taloustieteellisesti kaikki yhteiskunnan ratkaisut muodostuvat kahdesta komponentista: resurssien kohdentamisesta ja hyvinvoinnin jakamisesta. Eli yhteiskunnan hyvinvointi muuttuu aina, kun resursseja kohdennetaan uudelleen. Demokratiassa hyvinvoinnin muutos pitää jakaa jollain tavalla yhteiskunnan jäsenten kesken. (Aakkula 1991, 35.)

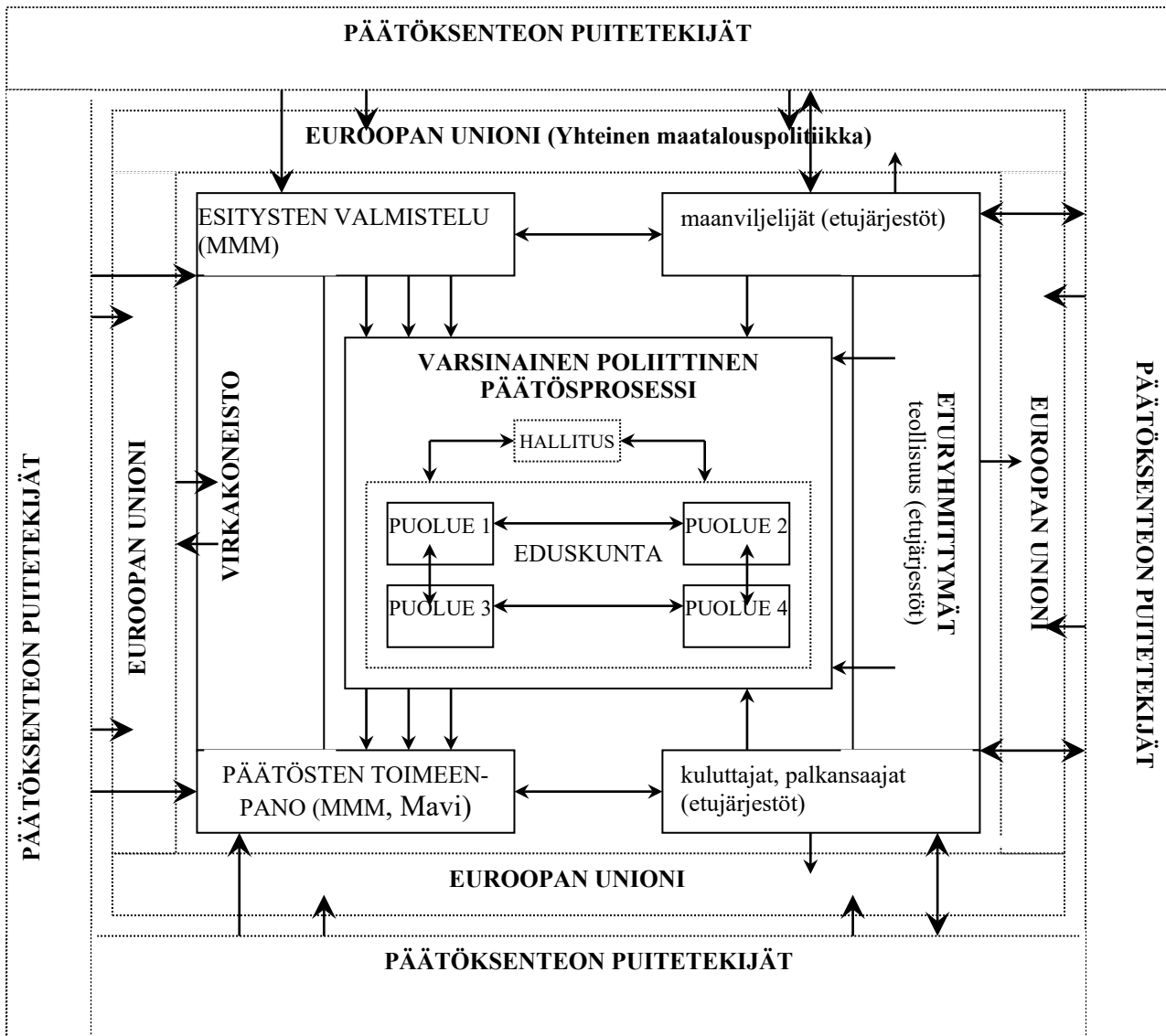
Maatalouspolitiikan päätöksentekoprosessi

Public choice –teoriaa on sovellettu useissa maatalouspolitiikan tutkimuksissa. Suomen maatalouspolitiikkaan teoriaa on soveltanut mm. Aakkula (1991), jonka havaintoja tässä tarkastellaan. Poliittinen päätöksenteko voidaan katsoa muodostuvan päätösprosessista sekä päätöksenteon puitetekijöistä, kuten kuviossa 1. esitetään. Päätösprosessi taas muodostuu valmistelusta, varsinaisesta päätöksenteosta ja toimeenpanosta. Valmisteluvaiheeseen sisältyy informaation kerääminen ja sen muokkaaminen päätösehdotukseksi. Varsinaisessa päätöksentekovaiheessa hyväksytään joku päätösehto-

tuksista toteutettavaksi. Toimeenpanovaiheessa tulkitaan, miten päätös on ajateltu toimeenpantavaksi. Yleensä valmistelusta ja toimeenpanosta huolehtivat samat elimet, esimerkiksi Suomessa ministeriöt. Päätöksenteon puitetekijöitä ovat päätöksentekoon kohdistuvat ulkoiset rajoitteet, jotka ovat lyhyellä tähtämellä annettuja. Tällaisia ovat esim. päätöksenteon perusrakenteet, informaation jakautuminen ja saatavuus, yhteiskunnan resurssien käyttöaste sekä yhteiskunnassa vallitsevat arvot. (Aakkula 1991, 40-41.)

Kuviossa 1 on yhdistetty kaksi Aakkulan esittämää kuviota. Kuvion ulkokehä, päätöksenteon puitetekijät, kuvastavat niitä lyhyellä tähtämellä katsoen annettuja tekijöitä, jotka toimivat ulkoisina rajoitteina päätöksenteolla. Tällaisia voivat olla mm. informaation jakautuminen ja saatavuus, päätöksenteon perusrakenteet, yhteiskunnan resurssien käyttöaste sekä yhteiskunnassa vallitsevat arvot. Kuvion sisäosa kuvastaa poliittista päätöksentekoprosessia Suomessa. Sisäosa voitaisiin korvata kunkin maan omalla poliittisen päätöksenteon mallilla. Kuvioon on lisätty vielä yksi kehä, joka kuvaa Euroopan Unionin vaikutusta päätöksentekoon. Itse asiassa kuvioon pitäisi vielä lisätä EU:n päätöksentekoprosessi, mutta se olisi tuonut kuvioon lisäosia niin paljon, että luettavuus olisi heikentynyt. EU –kehään sisältyy siis tässä kuviossa myös esitysten valmistelu virkakoneistossa sekä varsinainen poliittinen päätösprosessi EU:ssa. Näiltä osin kuvio vaatii vielä jatkokehittelyä.

Luvussa 1.3 esitetyssä funktiossa, joka kuvaa maatalouspolitiikkaan vaikuttavia tekijöitä, on käyty läpi juuri niitä samoja asioita, joita tässä kuviossa esitetään. Tässä nuolet kuvaavat vaikutusta. Euroopan unioni vaikuttaa kansalliseen maatalouspolitiikkaan. Intressiryhmät pyrkivät vaikuttamaan niin kansalliseen päätöksentekoon kuin EU:n politiikkaankin, mutta myös päätöksenteon puitetekijöihin, kuten arvoihin.



Kuvio 1. Maatalouspoliittinen päätöksenteko Suomessa institutionaalisena mallina (muokattu Aakkulan 1991, 40 – 41 esittämiä kuvioita).

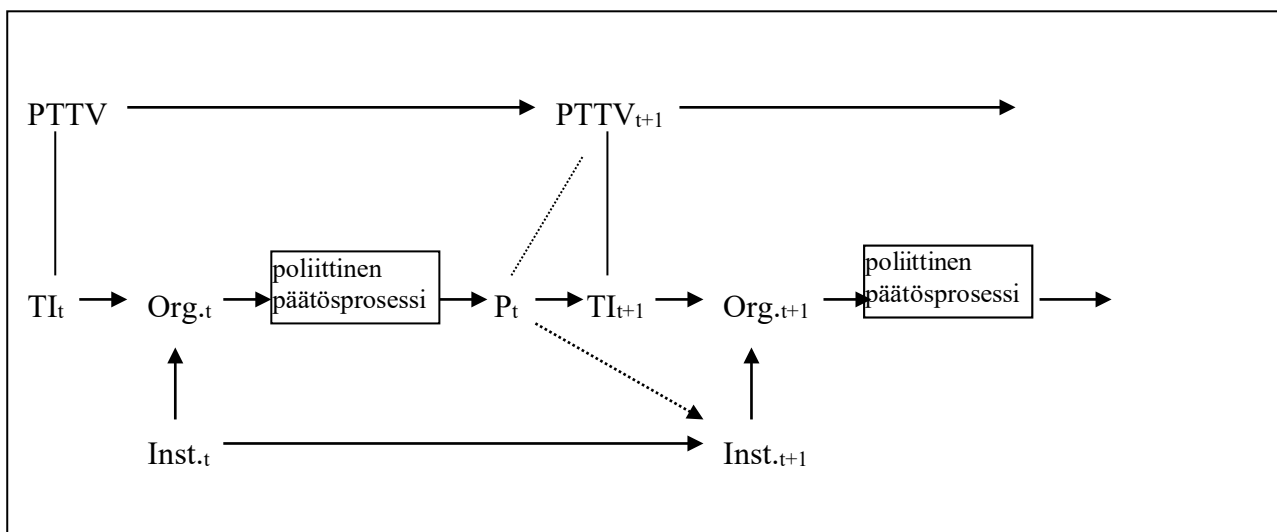
Päätöksentekoa mallinnetaan yhteiskuntatieteissä usein erilaisten intressiryhmien muodostamana vuorovaikutusprosessina. Tätä voidaan soveltaa myös maatalouspolitiikassa, kuten kuvion 1. päätösprosessi –osiossa kuvataan. Kuten muissakin poliittisissa ratkaisuissa, myös maatalouspolitiikassa ratkaisuista vastaavat poliitikot, virkamiehet ja eri intressiryhmien edustajat. Suomalaisessa järjestelmässä virkakoneisto valmistelee hallituksen tilaamat esitykset asiantuntijamenettelynä. Tässä vaiheessa intressiryhmillä on mahdollisuus osallistua prosessiin normaalin hallintomenettelyn mukaisesti. Päätökset tehdään säädetyssä järjestyksessä. Joskus päätöksentekijänä on eduskunta, joissain asioissa hallitus ja joissakin virkakoneisto. Kaikki nämä tapahtuvat tiettyjen rajoitteiden vallitessa, jotka siis ovat, kuten edellä todettiin, tapahtumahetkellä annettuja. (Aakkula 1991, 40-41.)

Michel Petit'n (1985, ref. Aakkula 1991, 42 ja Lindahl 1995, 22 – 23.) mukaan poliittiselle päätöksentekoprosessille on luonteenomaista jaksottaisuus ja epävarmuus. Jaksottaisuudella hän tarkoittaa sitä, että päätökset tehdään aikajärjestyksessä. Tällöin aiemmin tehty päätös vaikuttaa myöhemmin tehtyihin. Samalla päätöksentekijä myös tietää, että hänen tekemänsä päätös vaikuttaa edelleen tu-

leviin päätöksiin, joten hän tekee valintansa tulevaisuudenodotustensa pohjalta. Epävarmuudella tarkoitetaan tässä informaation riittämättömyyttä ja epätasaista jakautumista. Päätöksentekoon vaikuttavat intressiryhmien taloudelliset tavoitteet ja toisaalta ryhmien pyrkimykset vaikuttaa yhteiskunnalliseen päätöksentekoon, jotta nämä tavoitteet saavutettaisiin. Tällöin teorian mukaan poliittista päätöksentekoa säätelee lyhyellä tähtäimellä intressiryhmien oman edun tavoittelu. Keskeisenä välineenä tällöin on julkiseen valtaan vaikuttaminen. Pitkällä tähtäimellä taas poliittiseen päätöksentekoon vaikuttavat pitkän tähtäimen taloudelliset voimat, eli yhteiskunnan käytettävissä olevien resurssien tila ja kehittämismahdollisuudet. Näihin ei pystytä Petit'n mukaan juurikaan vaikuttamaan poliittisilla päätöksillä, vaan poliittisen päätöksenteon tehtävänä on lähinnä sopeuttaa yhteiskunta näiden reunaehtojen muutoksiin. Miten intressiryhmä onnistuu omien tavoitteidensa ajamisessa, riippuu ennen kaikkea siitä, miten se kykenee hahmottamaan ulkoisia rajoitteita ja mahdollisuuksia.

Petit'n kaaviossa aikajakson t kuluttua järjestelmä tekee päätöksen $P(t)$. Tätä ovat muovanneen intressiryhmien (Org.) taloudelliset intressit ($TI(t)$) sekä yhteiskunnallisen päätöksenteon perusrakenteet ($Inst(t)$). Taloudellisiin intresseihin puolestaan vaikuttavat pitkän tähtäimen taloudelliset voimat ($PTTV(t)$), jotka oletetaan annetuiksi. Poliittista päätöstä tarvitaan, kun intressiryhmien taloudelliset edut joutuvat ristiriitaan keskenään tai pitkän tähtäyksen taloudellisten voimien asettamien rajoitusten kanssa.

Yhteiskunnallisen päätöksenteon perusrakenteilla tarkoitetaan mm. perustuslakia ja niitä säädöksiä, jotka määräävät asioiden käsittelytavoista eduskunnassa ja valtioneuvostossa tai jotka käsittelevät kansalaisten perusoikeuksia. Pitkällä tähtäimellä myös nämä yhteiskunnallisen päätöksenteon perusrakenteet joutuvat päätösprosessien, joita ne säätelevät, vaikutuksen alaisiksi. Tätä kuvataan kuviossa 2 katkoviivalla. Myös pitkän tähtäyksen taloudelliset voimat riippuvat jossain määrin päätösprosessista, eli poliittinen päätöksenteko vaikuttaa jossain määrin myös yhteiskunnan käytettävissä olevien resurssien kehitykseen. (Petit 1985, ref. Aakkula 1991, 42 - 43.)



Kuvio 2. Poliittinen päätöksentekoprosessi Petit'n mukaan. (Aakkula 1991, 42 ja Lindahl 1995, 23.)

Myös tässä on yhtymäkohtia kappaleessa 1.3. esitettyyn julkisen politiikan funktioon. Harjoitettuun politiikkaan siis vaikuttavat aiemmat poliittiset päätökset ja toimintatavat, arvot ja uskomukset, ta-

loudellinen tilanne, käytettävissä oleva informaatio vaihtoehtoisista politiikoista ja intressiryhmät. Kansainväliset reunaehdot politiikan harjoittamiselle voidaan ajatella sisältyvän pitkän tähtäimen taloudellisiin voimiin. (PTTV).

Taloustieteellinen näkökulma poliittiseen päätöksentekoon on yhteiskunnan hallinnassa olevien resurssien kohdentamista ja sopimista siitä, miten resurssien kohdentamisesta syntyvä hyvinvointi jaetaan. Resurssit ovat niukkoja, joten kohdentamispäätös merkitsee yleensä sitä, että muut vaihtoehdot suljetaan pois. Taloustieteellisesti lähtökohtana on resurssien kohdentaminen taloudellisesti tehokkaimmalla tavalla, eli kansantaloudellinen panos-tuotos –suhde yritetään saada mahdollisimman edulliseksi. Myös pareto-optimalisuus pyritään toteuttamaan. (Aakkula 1991, 43.)

Pareto-optimalisuus on politiikan onnistumisessa ja päämäärässä ainoa yleisesti hyväksytty hyvinvoinnin mittari. Sen mukaan politiikan, myös maatalouspolitiikan, päämäärä on etsiä ja toteuttaa sellaisia ratkaisuja, joilla lisätään vähintään yhden yhteiskunnan jäsenen hyvinvointia ilman, että kenenkään muun yhteiskunnan jäsenen hyvinvointia samalla vähennettäisiin. Tällä ei kuitenkaan ratkaista sitä ongelmaa, että ihmiset eivät välttämättä hyväksy omaa nykyistä hyvinvointiasemaansa suhteessa toisten asemiin. (Pekkarinen ja Sutela 1996, 38.)

Hallinnon siirtäessä rahaa ja hyvinvointia toiset ryhmät voittavat ja toiset menettävät. Jos verovaroja tuetaan jotain toimintaa, voidaan katsoa veronmaksajien häviävän ja tukea saavan ryhmän voit-tavan. Jos tukea saavan ryhmän voitto on suurempi kuin veronmaksajien häviö, on tukea saava ryhmittymä luultavasti aktiivisempi hallinnon suuntaan. Aktiivisuuden määrä riippuu Stevensin (1993, 13) mukaan yksilön tai ryhmän kokeman hyödyn tai tappion suuruudesta. Jos yksilö kokee hyötyvänsä tietyistä hallinnon päätöksistä ja saavansa nettohyötyä vaikka vaikuttamisen (osallistu-misen) kustannukset on jo huomioitu, hän luultavasti on aktiivinen. Samoin jos yksilölle tulee tie-tystä päätöksestä / toimesta kustannuksia, hän on sitä aktiivisempi, mitä suuremmat kustannukset tulevat olemaan. Jos taas hyöty tai haitta on vähäinen, aktiivisuuden määrä on luultavasti vähäisem-pi.

Hallinnon, hallituksen rooli on historiallisesti ollut sellaisten palveluiden ja hyödykkeiden tarjoami-nen, joita voittoa tuottavat yritykset ja muut yritykset eivät tarjoa, tai ne eivät tuota niitä kaikkialle. Sitten rooli on muuttunut ja hallinto toimii tulonsiirtäjänä, hyvinvoinnin ja hyötyjen siirtäjänä ryhmältä toiselle. (Stevens 1993, 12.)

Kollektiivinen valinta, yhteinen valinta, käsittää markkinoita muokkaavia / ohjaavia tai niitä kor-vaavia päätöksiä. Päätökset tehdään tai niihin pyritään vaikuttamaan demokraattisesti valittujen elimien, kuten parlamentin, koulun johtokunnan, tuottajajärjestön johtokunnan jne. kautta. Tosiasia on, että edustajat parlamentissa tai vaikkapa tuottajajärjestön johtokunnassa eivät ole aina ihan kes-kivertokansalaisia. Heillä on oltava kyky kampanjoida valituksi tulemisen puolesta, heillä tulee olla laaja tietämys edustamastaan asiasta ja joillakin voi olla jonkin vahvan organisaation tuki takanaan. Joistakin asioista neuvotellaan ja jopa päätetään demokraattisesti valittujen hallinnon elimien ulko-puolella, koska niillä katsotaan olevan korkea asiantuntemus asian suhteen. (Stevens 1993, 14 – 15.)

Valinnan perusteet voivat olla hyvin monimutkaisia ja vaikeaselkoisia. Esimerkiksi maatalouspoli-tiikassa halutaan sekä laadukkaita ja turvallisia elintarvikkeita että kohtuullisia kuluttajahintoja, mutta samalla halutaan turvata myös maatalousväestön toimeentulo. Ovatko nämä kaikki kolme tavoitetta yhtä aikaa saavutettavissa? Mikä on tärkeämpi tavoite kuin toinen? Maatalouspolitiikan pitäisi olla myös kustannustehokasta ja aiheuttaa mahdollisimman vähän kustannuksia veronmaksajille. Euroopan unionin maatalouspolitiikan kustannuksista käydään jatkuvaa keskustelua siitä, mi-

ten paljon maatalouspolitiikka saa maksaa? Mitä sillä rahalla saa kuluttajien, veronmaksajien, maataloustuottajien kannalta? Kuka päättää näistä asioista? Kenen ääni kuuluu voimakkaimmin?

Vaihtoehtojen vertailussa tarvitaan alan asiantuntijoita, mutta myös ekonomisteja kustannusten laskentaan. Kaikelle ei kuitenkaan voida määrittää markkina-arvoa, joten niiden rahallisten hyötyjen tai kustannusten arviointi voi olla vaikeaa. Paljonko esimerkiksi maksaa maaseutumaisema tai järvien puhtaus? Onko elintarvikeomavaraisuudella arvo? Voidaan toki määrittää, miten paljon kuluttaja olisi niistä valmis maksamaan, mutta onko se todellinen markkina-arvo?

Kollektiivisen valinnan pääkohdat ovat seuraavat: osallistujat, valintametodit ja kriteerit tai syyt valinnalle. Useimmiten osallistujat ovat itse valittuja ja osallistumisen syynä on joko mahdollisuudet hyötyihin tai pelko menetyksistä. On olemassa erilaisia mahdollisia metodeja päätöksenteolle. Diktaattori voisi tehdä kaikki päätökset, tai päätöksenteko voitaisiin jättää hajautetuille markkinoille. Voitaisiin myös jättää päätöksenteko asiantuntijoille tai odottaa konsensusta. Asioista voidaan äänestää tai jättää päätöksenteko edustajille. Eliitti voisi tehdä päätökset, tai jätetään asioista päättäminen vapaaehtoisille, joihin kuuluvat myös intressiryhmät. Yleensä päätöksenteko muotoutuu näiden yhdistelmästä. (Stevens 1993, 21 – 22.)

Kollektiivista valintaa auttaakseen ekonomistit ovat kehittäneet kaksi kriteeriä ehdotettujen toimien arviointiin: Taloudellinen tehokkuus, eli taloudellisen ”kakun” koko ja taloudellinen tasa-arvo, eli ”kakun” jako yhteisön jäsenten kesken. Yksinkertaisimmatkin toimenpiteet voivat johtaa lopputulokseen, jolla on moninaisia piirteitä. Vaihtoehtojen vertailu on harvoin hyvin yksinkertaista. On kehitetty termi taloudellinen nettoarvo (net economic value), jolla tarkoitetaan rahamäärää, jolla arvioidaan hyödykkeitä ja palveluja kuluttajien ja tuottajien näkökulmasta. Sen avulla voidaan tehdä tehokkuusvertailuja. Laskusuorituksen kautta voitaisiin katsoa tehokkain toimenpide, jolla saadaan suurin taloudellisen nettoarvon kasvu. (Stevens 1993, 22.)

Hallinnon pitäisi yhden määritelmän mukaan taata resurssien tehokas käyttö sekä yksityisellä että julkisella sektorilla. Toinen näkökulma on, että hallinnon pitäisi varmistaa, että taloudellinen lopputulokseksi on oikeudenmukainen. Tehokkuus ja oikeudenmukaisuus ovat molemmat normatiivisia kriteerejä, eli ne määrittävät, miten asioiden pitäisi olla, eivät sitä, miten ne ovat nyt tai miten tavoitteen saavuttamiseen päästään. Yleensä pitää tehdä kompromisseja. Se, mikä on tehokasta, ei välttämättä ole oikeudenmukaista ja tasapuolinen ratkaisu taas ei aina ole taloudellisesti tehokas. Tehokkuus on tärkeää, mutta niin on myös tasapuolisuus. Humaaniin yhteiskuntaan kuuluu etiikka, reiluus ja oikeudenmukaisuus. (Stevens 1993, 25.)

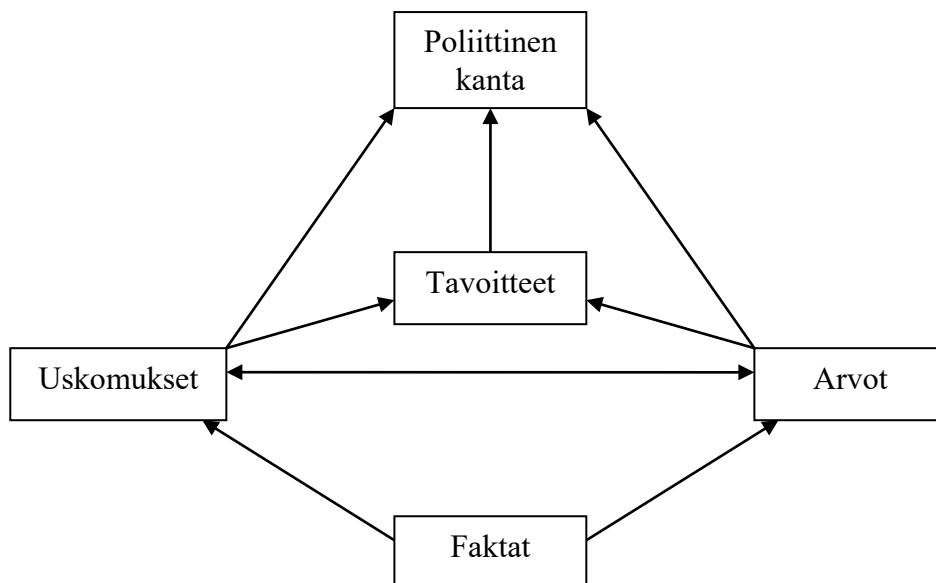
Jokaisessa maassa valtio vaikuttaa jollain tavoin maatalouselinkeinon maatalouspolitiikan välinein. Valtio voi vaikuttaa tulonjakoon (esim. verotuksen ja tukien avulla) tai pyrkii korjaamaan markkinahäiriöitä (joka myös vaikuttaa tulonjakoon). Valtion väliintulon keinot vaihtelevat, mm. suunnan, muodon, laajuuden ja vaikutusten suhteen. Valtion väliintulon suunnalla tarkoitetaan esim. sitä, että usein teollisuusmaissa tuetaan maataloutta, kun taas kehitysmaissa sitä verotetaan. Erilaisia muotoja ovat mm. kaupan esteet, rajasuojat (tullit), kansalliset tuet tai verot ja erilaiset tuotantorajoitteet. Onkin mielenkiintoista selvittää, miksi valtiot ovat valinneet juuri käyttämänsä keinot. Hallinnolla on aktiivinen rooli resurssien jaossa maatalouden ja muiden talouden osapuolien välillä. (De Gorter ja Swinnen, 2002, 1895)

Tavoitteita, joita maatalouspolitiikalle asetetaan, ovat tyypillisesti omavaraisuus, markkinatasapaino, maataloustuloon ja työllisyyteen liittyvät tavoitteet, tarjonnan varmistaminen ja alhaiset kuluttajahinnat, maataloustulojen vakaus, tarjonta ja hinnat (Winters 1989). Sekä tietyt poliitikot että aktiiviset lobbausryhmät haluaisivat säilyttää vahvan valtion väliintulon, etenkin teollisuusmaissa. Usein

he myös muistuttavat kansalaisia menneiden vuosikymmenten nälästä ja tarjonnan vähäisyydestä säilyttääkseen omavaraisuuden ja lähtökohdan, jossa ”vienti on hyvä – tuonti on paha”. (De Gorter ja Swinnen, 2002, 1896.)

Mitä hallinnon pitäisi tehdä alhaisten tuottajahintojen ja alhaisen maataloustulon ratkaisemiseksi? Joidenkin mielestä hallinnon ei pitäisi puuttua, vaan vapaat markkinat ratkaisevat ongelmat. Heidän mielestään alhaiset tuottajahinnat johtuvat liian suuresta tarjonnasta. Alhaiset tuottajahinnat saavat aikaan vähenevän tarjonnan ja kasvavan kysynnän ja sitä kautta tuottajahinnat, ja myös maataloustulo, kääntyvät nousuun. Jos siis markkinoiden annetaan toimia vapaasti, ongelmat korjaantuvat itsestään. Toisten mielestä taas kyseinen markkinoiden hoitama ratkaisu on liian ankara ja ruuan tuotanto on liian tärkeä ”laissez faire”, eli antaa mennä –lähestymistavalle. Kyseisellä tavalla vain suurimmat ja tehokkaimmat tilat pärjäisivät. Hallinnon pitäisi tukea maataloutta, jotta viljelijöillä olisi maatalouden ulkopuolisiin tahoihin verrattavat elämisen mahdollisuudet. (Knutson ym. 1983, 3.) Tätä keskustelua käydään jatkuvasti. Esimerkiksi keskustelussa maitokiintiöjärjestelmästä luopumisesta EU:ssa on otettu esiin näkökulma, minkä verran hallinnon pitää ohjata maidontuotantoa ja missä määrin sen tulee muodostua markkinoiden kysynnän ja tarjonnan mukaan.

Tosiasioiden eli faktojen, uskomusten, arvojen ja tavoitteiden rooli ja vuorovaikutus ovat tärkeässä roolissa yksilön, yritysten ja organisaatioiden, sekä myös hallinnon virkamiesten poliittisen mielipiteen muodostumisessa. Poliittinen kanta muodostuu yksilöiden kannoista, jotka taas muodostuvat faktojen, uskomusten, arvojen ja tavoitteiden vuorovaikutuksesta. Tätä kuvataan kuviossa 3. Yhteisöissä on keskusteltava yksilöiden välisistä mielipide-eroista poliittiseen kantaan vaikuttavissa asioissa ja ne on ratkaistava ennen kuin voidaan muodostaa yhteinen poliittinen kanta. Yleensä ratkaisuun voidaan päästä koulutuksen ja kompromissien kautta. (Knutson ym. 1983, 4.)



Kuvio 3. Poliittiseen kantaan vaikuttavat tekijät. (Knutson ym. 1983, 4.)

Fakta, eli tosiasia on asia, joka tiedetään varmuudella. Se on todistettavissa objektiivisesti ja rationaaliset ihmiset pystyvät sen hyväksymään. Tosiasia kuvaa sitä, mikä on. Sosiaalisissa tieteissä tosiasiat ovat vaikeampia todentaa kuin luonnontieteissä. Sosiaalisissa tieteissä voidaan kiistellä siitä-

kin, mitä asioita huomioidaan ja mitä ei. Esimerkiksi voidaan keskustella siitä, mitä tuloja huomioidaan maatalan tuloja käsitellessä. Pitäisikö esim. huomioida maatalan ulkopuoliset tulot, kun vertailaan maanviljelijöiden ja muun väestön tuloja? Pitäisikö huomioida maatalousmaan arvon muutokset? Myös syy – seuraussuhteiden arviointi on luonnontieteissä helpompaa. On selkeämpää osoittaa, että tietyt torjunta-aineet tehoavat tiettyihin rikkakasveihin. Sen sijaan voidaan kiistellä vaikkapa siitä, auttavatko hintatuet ja suorat tulotuet perheviljelmää jatkamaan vai kiirehtivätkö ne perheviljelmien luopumista. Tai auttavatko perintöverohelpotukset siirtämään perheviljelmän samassa sukupolvelta toiselle, houkutteleeko se ulkopuolisia investoijia vai peräti molempia. Poliittinen taloustiede ei aina pysty siis antamaan aukottomia tosiasioita, mutta se ei kuitenkaan ole hyödytön. Tarvitaan asiantuntevaa, taustoja ymmärtävää analyysiä selittämään tuloksia ja asioiden välisiä suhteita. Objektiivisten poliittisten päätösten taustalle tarvitaan tosiasioihin perustuvaa asiantuntemusta. (Knutson ym. 1983, 4 – 5.) Toisaalta voidaan pohtia, onko täysin objektiivista tietoa aina saatavilla. Tässä tullaan jälleen siihen tosiasiaan, että kysymysten asettelulla tai painotuksilla voidaan saada haluttuja tuloksia, jotka sitten esitellään objektiivisina totuuksina.

Uskomukset kuvaavat sitä, minkä ihmiset uskovat olevan totta. Uskomukset voivat perustua faktoihin kokonaan, osittain tai ei lainkaan. Yleensä voidaan erotella, mitkä uskomukset perustuvat tosiasioihin ja mitkä eivät. Monet poliittiset erimielisyydet syntyvät, kun uskomukset perustuvat tosiasioihin vain osittain. (Knutson ym. 1983, 5.)

Arvot kuvaavat käsitystä siitä, miten asioiden pitäisi olla. Ne mallintavat sitä, mitkä asiat ovat hyviä ja oikein ja samalla kertovat, että jotkut asiat ovat parempia kuin toiset. Arvot kuvaavat sitä, mikä on tavoiteltavaa. Uskomukset ja tosiasiat vaikuttavat arvoihin. Arvot myös vaikuttavat uskomuksiin. Esimerkiksi monet viljelijät arvostavat yksilön aloitteellisuutta. Ajatellaan, että ihminen on itse vastuussa kohtalostaan aloitteellisuutensa, tai sen puuttumisen, kautta. Siksi on yleistä, että viljelijäväestö uskoisi monen työttömyysturvaa tai muita sosiaalietuuksia saavien ihmisten saavan töitä ja pärjäävän omillaan, jos he vain itse haluaisivat. Viljelijäväestön perusarvoja ovat mm. maatalouden pitäminen elämäntapana eikä pelkästään elinkeinona tai liiketoimintana sekä perheviljelmien arvostaminen. Arvot nousevat edelleen esille maatalouspoliittisessa keskustelussa. (Knutson ym. 1983, 7.)

Tavoitteilla tarkoitetaan haluttua lopputulosta. Toimet suunnataan tavoitetta tai päämäärää kohti. Arvot ja uskomukset vaikuttavat tavoitteiden asettamiseen. Jos yksilöt tai yhteisöt eivät saavuta tavoitetta, se voi johtaa näkyvään tyytymättömyyteen tai vaatimukseen hallinnon avusta tavoitteiden saavuttamiseksi. Se, tuleeko tavoitteista poliittinen kysymys, riippuu mm. siitä, miten merkittäväksi asia koetaan ja miten merkittävä tavoitteen asettanut ryhmä on. (Knutson ym. 1983, 9.)

Samaan organisaatioon kuuluvilla yksilöillä on usein yhteiset tai ainakin samansuuntaiset päämäärät, arvot ja uskomukset. Näin ei kuitenkaan ole aina. Myös eri asioiden painoarvo vaihtelee yksilöiden välillä. Kompromissit yhteisen poliittisen kannan tai mielipiteen asettamiseksi ovat usein tarpeen. Yhteisön jäsenten halu tehdä kompromisseja on vahvuus. Jos kompromisseja ei tehdä, jatkuvat kiistat jäsenten välillä ovat mahdollisia. Erimielisyydet tekevät poliittisen kannan muodostamisesta vaikeaa tai mahdotonta. (Knutson ym. 1983, 11.)

Tavoitteet, arvot ja uskomukset muuttuvat usein ajan myötä. Muutokset voivat johtua kommunikation parantumisesta, uusien ajatusten esiin tulemisesta, koulutuksesta tai ongelman luonteen muuttumisesta. Poliitiikan tavoitteet voivat muuttua myös siihen vaikuttamaan pyrkivien yksilöiden tai ryhmien painoarvon muuttumisesta. Esimerkiksi kuluttaja- ja ympäristöjärjestöjen ja –ryhmien aktivoituminen on lisännyt näiden ryhmien tavoitteiden näkymistä politiikassa. (Knutson ym. 1983, 11.)

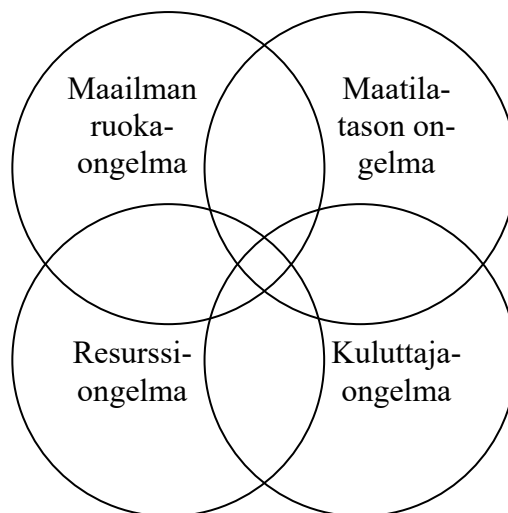
Maatalouspolitiikan tavoitteet ja myös sen harjoittamisen syyt muuttuvat ajan myötä. Teollisuusmaiden välillä on eroja poliittisessa prosessissa, mutta maatalouspolitiikan harjoittamisen syyt lienevät varsin samoja. USA:n maatalouspolitiikkaa on mallinnettu maatalouspolitiikan teoriaa käsittelevissä lähteissä paljon, siksi se otetaan esimerkiksi tässäkin. Knutsonin ym. (1983, 12) mukaan seuraavat perusteet maatalouspolitiikan harjoittamiselle olleet esillä USA:ssa.

- Alhainen maataloustulo on ollut pääsyy tuottajahintojen ja tulojen tukemiseksi. Kun maataloushallinnon kulut ovat kasvaneet ja samalla maatalousväestön osuus laskenut, on kyseisten ohjelmien mielekkyyttä kyseenalaistettu.
- Tuottajahintojen ja maataloustuotteiden tarjonnan tasapainottaminen tuli 1970 tärkeäksi tavoitteeksi myös USA:ssa.
- Riittävän elintarvikkeiden saatavuuden varmistaminen on ollut historiallisesti tavoite, jolla on perusteltu maataloustuotannon laajentamista.
- Ruokaturvallisuus on tullut saatavuuden varmistumisen jälkeen yhdeksi tavoitteeksi.
- Kestävä kehitys on tullut yhdeksi tavoitteeksi. Halutaan siis suojella maaperää, vesivaroja ja parhaiten tuotantoon sopivaa maatalousmaata.

Samoja asioita on havaittavissa myös Suomen, Ruotsin ja EU:n maatalouspolitiikan tavoitteissa.

Kun intressiryhmien mielipiteet perustuvat faktoihin, todellisiin talousteoreettisiin analyyseihin, ne tulevat parhaiten huomioiduiksi. Kun intressiryhmät käyttävät analyysejä esittämiensä asioiden tukena, ovat mielipiteet uskottavampia. Taloustieteilijöitä työskentelee niin hallinnon, maataloustuottajien organisaatioiden, konsulttifirmojen kuin muiden yritystenkin palveluksessa. Objektiivisen tiedon saaminen onkin hallinnolle tärkeää. Samasta asiasta saattaa olla erilaisia tulkintoja riippuen siitä, kuka mielipiteen esittää. Joka tapauksessa lopullinen päätös on ennen kaikkea poliittinen. Usein päätöksenteossa pitää myös päättää se, kenen hyötyä painotetaan; viljelijöiden, maatalousbisneksen, kuluttajien vai veronmaksajien. (Knutson ym. 1983, 13.)

Maatalouteen liittyvät ongelmat eivät ole yksiselitteisiä. Knutson ym. (1983, 22) määrittelee maa- ja ruokatalouden ongelmien neljä ulottuvuutta: Maailman ruokaongelma, maatalaongelma, kuluttajan ruokaongelma, resurssiongelma. Nämä ongelmat ovat toisiinsa liittyviä ja ne menevät päällekkäin (kuvio 4). Kaikki ulottuvuudet vaikuttavat myös maanviljelijään ja siihen, millaisissa olosuhteissa ruokaa tuotetaan, markkinoidaan ja kulutetaan.



Kuvio 4. Maa- ja ruokatalouden ongelmat menevät päällekkäin. (Knutson ym. 1983, 22.)

Maailman ruokaongelma

Maailman ruokatalouden ongelmien ymmärtäminen on ratkaisevaa, jotta niihin voidaan etsiä ratkaisua. Ruokapolitiikan peruskysymyksiä ovat nälän ja aliravitsemuksen vähentäminen, väestön kasvu ja tulojen kasvu. (Knutson ym. 1983, 22.) Maailmankauppaneuvotteluissa maailman ruokaongelmaan etsitään ratkaisua ja se vaikuttaa myös kansallisiin politiikkoihin.

Maatilatason ongelma

Maatilatason ongelmilla tarkoitetaan sitä, että vaikka maailmalla elintarvikkeiden kysyntä kasvaa, ei ylituotanto-ongelma ole kadonnut lopullisesti. Vaikka elintarvikkeiden hinnan arveltaisiin nousevan kysynnän kasvamisen vuoksi, on mahdollista, että ylituotantoa edelleen tulee hyvien satovuosien myötä. Tästä syystä hinnat voivat taas laskea. 1970-luvun lopulla energiakriisi koetteli maataloustuotannon kannattavuutta, kun tuotantopanosten hinnat nousivat yleistä inflaatiota rajummin. Maatalous on energiariippuvainen elinkeino, joten esim. öljyn hinnan nousu vaikuttaa siihen voimakkaasti. Maanviljelijöiden mahdollisuudet siirtää kohonneet tuotantokustannukset kuluttajahintoihin ovat hyvin pienet, mikä erottaa sen monesta muusta elinkeinosta. Knutsonin ym. (1983, 26) mukaan jatkuvasta ylituotannosta on siirrytty kausittaisiin yli- ja alituotantotilanteisiin ja sen myötä hintaepävakaus on kasvanut.

Hintojen vaihtelu on viljelijän kannalta ongelmallista, koska tuotantoa koskevat päätökset tehdään useimmiten paljon ennen kuin lopputuote on markkinoilla. Kasvintuotannossa päätökset tehdään vähintäänkin puoli vuotta ennen sadonkorjuuta ja tuotteen markkinointia, kotieläintuotannossa vieläkin aiemmin.

Knutson ym. (1983, 27.) huomauttavat, että on tärkeää ymmärtää, että maatalous ei ole homogeeninen tuotantoala. Joillakin alueilla keskimääräiset tuotantokustannukset ovat korkeammat kuin toisilla. Jonkun tuotantosuunnan tuottajilla tulot saattavat nousta jonain vuonna ja samaan aikaan toisen tuotantosuunnan tulot laskevat. Tällainen tilanne on esim. silloin, kun viljan hinnat ovat korkealla. Tällöin viljan viljelijöiden tulot kasvavat ja kotieläintilojen tulot laskevat.

Kuluttajan ruokaongelma

Knutson ym. (1983, 28 – 30.) käsittelee kuluttajien vaikutusta ruoka- ja maatalouspolitiikkaan USA:ssa. Kuluttajat ovat perinteisesti olleet kiinnostuneita ruuan hinnasta, mutta myös sen saataavuudesta, turvallisuudesta, ravitsemuksen ja terveyden välisestä yhteydestä ja hallinnon maatalousohjelmiin käyttämästä rahasummasta. Kun vientiä ei rajoiteta, maailmanlaajuisen elintarvikekysynnän kasvu saattaa heijastua rajuina korotuksina ruuan hintoihin. Kuluttajat ovat suurin yksittäinen veronmaksajaryhmä. Veronmaksajina kuluttajalla on kiinnostus hallinnon maatalouspolitiikkaan käyttämää rahamäärää kohtaan. Veronmaksaja haluaa tietenkin maksaa vähemmän veroja.

Resurssiongelma

Maatalous käyttää luonnon resursseja: maata, energiaa ja vettä. Historiassa ei ole tarvinnut juuriakaan murehtia näiden resurssien riittävydestä, mutta viime vuosikymmeninä on eri puolilla maailmaa jouduttu kohtaamaan kuivuutta ja aavikoitumista. Energian hinta nousee, jolloin sekin muuttuu resurssiongelmaksi. (Knutson ym. 1983, 30 – 31.)

Aiemmin käsiteltiin sitä, että yksilön poliittiseen mielipiteeseen vaikuttavat faktat, arvot, uskomukset ja tavoitteet. Knutson ym. (1983, 31) määrittelee viisi filosofista mallia yksilön suhtautumisessa hallinnon rooliin maataloudessa. Mallit ovat: 1) Vapaat markkinat, 2) Tuotantoa kannustava, 3) Maatalousfundamentalisti, 4) Vakauttaja, 5) Suunnittelija.

Tässä käsitellään malleja puhtaina, mutta yleensä henkilö on mallien yhdistelmä arvoistaan ja uskomuksistaan johtuen.

Vapaat markkinat -mallissa kysyntä ja tarjonta määrittelevät sekä hinnat että saatavilla olevan määrän. Tämä lähestymistapa yleensä korostaa voittojen, yksittäisten yritysten, aloitteellisuuden ja kovan työn merkitystä. Hallinnon mahdollisuuksiin ratkaista ja lieventää ongelmia ei oikein uskota. Vapaiden markkinoiden kannattajat ovat sitä mieltä, että maataloudelle olisi parasta, jos hallinnon ohjelmat, varsinkin hinta- ja tulopoliittiset ohjelmat, lakkautettaisiin. Hallinnon rooli saisi olla korkeintaan tutkimukseen ja koulutukseen, tuotanto- ja markkinainformaatiosta huolehtiminen ja neuvottelemisen muiden maiden rajasuojien alentamisesta. (Knutson ym. 1983, 31 – 32.) Esim. tanskalaisen viljelijöiden mielipiteet ovat tämän suuntaisia.

Tuotantoa kannustava lähestymistapa uskoo, että suurin maatalouden ongelma on saada kasvava maailman väestö ruokittua. Hallinnon rooli on siis tarjota mahdollisuus tuotannon kasvattamiseen. Tässä mallissa hallinnon politiikkojen tulisi keskittyä tutkimukseen, koulutukseen, kehitysapuun ja ulkomaiseen ruoka-apuun sekä sellaisiin viljelijöiden tulotukiin, jotka kannustavat tuotannon lisäämiseen. Myös julkisen varmuusvarastoinnin merkitystä mahdollisen katovuoden sattuessa korostetaan. Tuotantoa kannustavan lähestymistavan kannattajilla on peruseriaatteena oikeus ruokaan. (Knutson ym. 1983, 32.)

Maatalousfundamentalistit uskovat, että maatalous ja maa on kaiken varallisuuden perusta. Poliittinen päämäärä on säilyttää maatalouden taloudellinen hyvinvointi. Korkeat tuottajahinnat hyödyttävät koko maaseutuyhteisöä ja lisäävät investointeja ja työllisyyttä myös koko taloudessa. (Knutson ym. 1983, 32 – 33.)

Vakauttajan mielestä maatalouden suurin ongelma on epävakaus. Epävakaus heikentää perheviljelmärakennetta ja sitä kautta aiheuttaa häiriöitä tuotannossa ja markkinointipäätöksissä ja lisää inflaatiota. Tämän lähestymistavan mukaan hallinnon pitäisi politiikalla varmistaa hintojen mahdollisimman pienet vaihtelut, jotta turvattaisiin vakaa tarjonta. Tämä saavutettaisiin viljan varastoinnilla sekä pohjahintojen käyttöön otolla. (Knutson ym. 1983, 33.)

Suunnittelija uskoo, että ruokamarkkinoita ei voi jättää muodostumaan yksin kysynnän ja tarjonnan mukaan. Markkinat ovat tämän lähestymistavan mielestä liian epävakaat ja sen osapuolet liian hitaita mukautumaan. Tuloksena on kroonisia ongelmia. Esimerkiksi kuluttajat eivät syö terveellistä ruokaa ja tuottajat eivät tuotakaan oikeaa määrää ja tuotteiden yhdistelmää. (Knutson ym. 1983, 33.)

Olisi helppoa käsitellä kutakin maatalous- ja ruokapolitiikan ongelmaa erikseen. Tällöin kuitenkin langeta yhden ongelman ansaan. Poliitikantekijät harrastavat sitä jatkuvasti ”rasvaamalla pyörää, joka kitisee eniten”. On kuitenkin havaittu käytännössä, että kuviossa 4 esitetyt neljä aluetta eivät ole toisiaan poissulkevia, vaan ne menevät päällekkäin. Kun ruuan kysyntä maailmalla kasvaa, se vaikuttaa tuottajahintoihin, kustannuksiin ja kuluttajien saatavilla olevan ruuan määrään. Näiden alueiden välinen yhteys on pidettävä mielessä. On siis muistettava tarkastella syitä ja seurauksia laajemmin kuin välittömien vaikutusten osalta. (Knutson ym. 1983, 34.)

3 SUOMEN JA RUOTSIN MAATALOUSPOLITIIKKOJEN PÄÄPIIRTEITÄ

3.1 Suomen maatalouspolitiikan pääpiirteitä ja tärkeimpiä toimenpiteitä

Maatalouspolitiikan tavoitteet ovat Suomessa olleet omavaraisuus tärkeimmissä elintarvikkeissa, oikeudenmukaisen tulotason ja tulokehityksen turvaaminen viljelijäväestölle sekä maatalouden rakenteen kehittäminen. Suomessa kokonaisvaltaisia maatalouspoliittisia ohjelmia on yritetty tehdä aiemminkin, mutta ensimmäisen kerran siinä onnistuttiin vasta Maatalous 2000 – komiteamietinnössä vuonna 1987. (Niemi ja Häkklä 1988, 11, Kettunen 1992)

Toisen maailmansodan jälkeen maatalouspolitiikan pääasiallinen työkalu Suomessa oli asutuspolitiikka, joka oli toki ollut tärkein osa maatalouspolitiikkaa itsenäisyyden alusta lähtien. Toisen maailmansodan jälkeen tilalukumäärä kohosi asutustoimenpiteiden seurauksena liki 30 000:lla. Asutuspolitiikalla tähdättiin paitsi elintarvikeomavaraisuuden saavuttamiseen ja säilyttämiseen, myös yhteiskuntarauhan ylläpitämiseen epävakaan sota-ajan jälkeen. Myös pellonraivaukseen kannustettiin tukien avulla. Asutustoiminta jatkui 1960-luvulle saakka, jolloin painopistettä muutettiin enemmän rakennekehityksen suuntaan. Tuotantoa pyrittiin lisäämään hintapolitiikan avulla. Käytössä oli erilaisia tuotantopalkkioita, kuten ohran lisähinta (1949-68), maidon tuotantoavustus (1950) ja rukiin tuotantopalkkio (1958). 1950-luvulta lähtien alettiin säädellä maataloustuotteiden hintoja. Vuonna 1956 otettiin käyttöön vuosittaiset maataloustuloratkaisut osana maataloustulolakeja. Tällä järjestelmällä pyrittiin korvaamaan kustannusten nousu viljelijöille ja saamaan heidän tulokehityksensä seuraamaan yleistä palkkatason nousua. Maataloustulolaki määritteli myös tukijärjestelmän raamit. Hintatukijärjestelmän tavoitteena oli tasoittaa tuloeroja sekä tilasuuruudesta johtuvia eroja. (Niemi ja Häkklä 1988, Kettunen 1992.)

1960-luvulla maatalouspolitiikan tavoitteisiin kuuluivat mm. omavaraisuus, maatalouden rakenteen parantaminen, tuotannon tehostaminen sekä kohtuullinen, muuhun väestöön verrattavissa oleva viljelijöiden tulotaso. Tilakoon suurentaminen oli yksi keino, jolla pyrittiin täyttämään näitä tavoitteita, eli toimenpiteitä suunnattiin rakennepolitiikan suuntaan. Maataloustuotteiden ylituotanto alkoi vaikuttaa maatalouspolitiikkaan 1960-luvulla. Omavaraisuus saavutettiin 1950-luvun lopulla ja pian oltiin jo ylituotantotilanteessa. Kun vielä aiemmin tuettiin uudisraivausta, piti 1960-luvun lopulla ottaa tuotannonrajoitustoimia käyttöön. Tilojen rakenteen kehittämiseksi säädettyjä lakeja olivat mm. maankäyttölaki (1959), jolla määriteltiin muodostettavien tilojen vähimmäiskoot (viljelystilan koko piti olla vähintään 20 peltihehtaaria), maatalouden perusluottolaki (1967) ja salaojituslaki (1967). Näiden lisäksi oli erilaisia säädöksiä, joilla pyrittiin ohjaamaan rakennekehitystä. Tällaisia olivat mm. kylmien tilojen perustamiskielto (1967), säädös pirstomisen ehkäisemiseksi (1969) sekä asutusrahaston muuttaminen Maatilatalouden kehittämisrahastoksi (Makera, 1969). Samaan aikaan kuitenkin harjoitettiin myös hintapolitiikkaa, jolla pyrittiin turvaamaan maatalousväestön tulotaso. Kun tultiin ylituotantotilanteeseen, jouduttiin samanaikaisesti rajoittamaan tuotantoa. Tällaisia tuotantopoliittisia toimia olivat mm. pellonvarausjärjestelmä (1969 – 1974) ja metsityspalkkiot (1969) sekä kesannoimisjärjestelmä (ensimmäisen kerran 1977), joilla pyrittiin saamaan peltoa aktiivisen tuotantotoiminnan ulkopuolelle. Tulopolitiikan puolella keinoina olivat mm. pinta-alalisä (1962) ja lihan tuotantoavustus (1964). (Niemi ja Häkklä 1988, Kettunen 1992.)

1970-luvulla maatalouspolitiikan toimenpiteet kohdistuivat entistä voimakkaammin tuotannon tasapainottamiseen. Ylituotanto alkoi olla ongelma, jolle oli tehtävä jotain. Käyttöön otettiin mm. pellonvarausjärjestelmä (1969) ja lehmien teurastuspalkkiojärjestelmä (1970). Vuonna 1975 otettiin käyttöön kotieläintuotannon perustamisen ja laajentamisen perustamislupajärjestelmä. Samaan aikaan pyrittiin parantamaan rakennepolitiikalla maatalouden harjoittamisen edellytyksiä. Tavoitteena

oli mm. tilakoon suurentaminen, tilojen pirstomisen ehkäisy, tilusten sijoittumisen parantaminen jne. Maatilaraki säädettiin vuonna 1977. Siinä oli tavoitteena maatalouden rakenteen ja edellytysten parantaminen. Näihin tavoitteisiin pyrittiin pääsemään mm. tilakokoa suurentamalla, tilusten sijoituksia parantamalla sekä maatilojen pirstoutumista ehkäisemällä. Tulopolitiikassa aluetukien merkitys kasvoi. Tietyille alueille suunnattiin erityisiä tukitoimenpiteitä, kuten kehitysalueiden lisätty lehmäavustus (1972) sekä kehitysalueiden maidon lisähinta (1972). Vuonna 1974 otettiin käyttöön luopumisjärjestelmä, jolla pyrittiin vaikuttamaan viljelijöiden ikärakenteeseen sekä myös tilarakenteeseen. Luopumisjärjestelmään liittyivät luopumiseläke, luopumiskorvaus sekä sukupolvenvaihdoiseläke. (Niemi ja Häkkinä 1988, Kettunen, 1992.) Tässä voidaan huomata maatalouspolitiikan harjoittamisen vaikeus: tavoitteissa ja keinoissa on havaittavissa ristiriitaa. Vaikka maatilojen rakennetta haluttiin kehittää, kuitenkin samalla estettiin tilojen koon kasvua ylituotannon ehkäisemiseksi.

Tuotannonrajoituskeinot olivat edelleen käytössä 1980-luvulla. Esimerkiksi maidontuotannon vähentämissopimus (1981) ja maidon kaksihintajärjestelmä sekä maitokiintiöiden käyttöönotto vuonna 1984 olivat merkittäviä keinoja maidon ylituotannon vähentämisessä. Ylituotanto oli kuitenkin edelleen varsin suurta, vaikka lypsylehmien lukumäärä laski, sillä samalla niiden keskituotos nousi ruokinnan ja jalostuksen paranemisen myötä. Etenkin sianlihan ylituotantoon pyrittiin puutumaan mm. kotieläintalouden vähentämissopimusten (1984) avulla. (Niemi ja Häkkinä 1988, Kettunen, 1992.)

Tuotannonrajoitusten ohella käytössä on ollut myös keinoja, joilla on pyritty lisäämään joidenkin tuotteiden tuotantoa. Esimerkiksi leipäviljan omavaraisuuteen päästiin 1970-luvun puolivälissä ja seuraavan kerran vuonna 1986. Leipäviljan tuotannon lisäämiseksi on ollut käytössä mm. rukiin tuotantopalkkio (1958) ja leipäviljan viljelypalkkio (1979, 1982). Öljykasvien viljelyn edistäminen otettiin käyttöön vuonna 1964 ja herneen viljelyn tukeminen 1977. (Niemi ja Häkkinä 1988, Kettunen 1992.)

1980-luvun lopulla maatalouspolitiikkaan tuli mukaan erityisesti ympäristöön kohdistuvia toimenpiteitä. Erityisesti kiinnitettiin huomiota maatalouden typpi- ja fosforipäästöihin. Muita tavoitteita olivat mm. luonnon monimuotoisuuden säilyttäminen, luonnonmukaisen maatalouden edistäminen ja viljelysmaan suojeleminen raskasmetalleilta ja muilta epäpuhtauksilta. (Hasund ym. 1999.)

3.2 Ruotsin maatalouspolitiikan pääpiirteitä ja tärkeimpiä toimenpiteitä

Ruotsissa yhdistettiin lukuisat eri maatalouspolitiikan keinot samaan ohjelmaan vuonna 1947. Siihen saakka oli käytetty erilaisia, lähinnä hintoja sääteleviä ja rationalisointia edistäviä keinoja tavoitteiden toteuttamiseksi. Tuolloin myös määriteltiin selkeästi maatalouspolitiikan tavoitteet. Niihin kuuluivat:

- Tulotavoite: viljelijöille yhtäläinen toimeentulo muihin ammattiryhmiin verrattuna
- Tuotantotavoite: tarpeellinen tuotantotaso kriisiaikoja ajatellen
- Rakenne- ja tehokkuustavoite: elintarvikkeiden hintojen pitäminen kohtuullisena sekä maatalouden rationalisoinnin edistäminen

Tavoitteissa määriteltiin eräänlainen perustila, jollaisella tuli yltää samaan tulotasoon kuin teollisuudessa työskentelevien. Perustilan koko oli 10 – 20 peltotehtaaria. Vuonna 1959 kyseisenlaisen perustilan kooksi muutettiin 20 -30 peltotehtaaria. Keinoina olivat valtion hintatuki ja säännöstely, valtion harjoittama rationalisointitoiminta sekä erityislainsäädäntö, kuten maanhankintalaki ja valtion etuosto-oikeuslaki. Hintasäännöstely oli itse asiassa Ruotsin maatalouspolitiikassa tärkeällä sijalla aina 1990-luvulle saakka. (Hasund ym. 1999, Niemi ja Häkkinä 1988.)

Maatilahallitus (Lantbruksstyrelsen) johti rationalisointia kehittävää organisaatiota. Tavoitteena oli, että maatilahallituksen alaisuuteen kuuluvien 24 maatalouslautakunnan (lantbruksnämnden) myöntämien valtion avustusten ja lainojen sekä maan oston ja myynnin avulla saataisiin parannettua maatilojen kokorakennetta. Toimenpiteet jaettiin vielä sisäiseen ja ulkoiseen rationalisointiin. Sisäistä rationalisointia olivat mm. salaojitus, uudisrakentaminen ja muut toimenpiteet, joilla parannettiin maatilantoimintaedellytyksiä. Ulkoista rationalisointia olivat mm. maatilojen peltoalan lisääminen ja omistussuhteiden parantaminen. Esimerkiksi pienten tilojen ostot saatettiin estää, jos katsottiin, että maatalousmaa tulee parempaan käyttöön olemassa olevan suuren tilan ostamana. (Niemi ja Häkkinä, 1988, Rabinowicz ja Lindahl 1997.)

Maatalousmaa haluttiin säilyttää viljelijöiden omistuksessa. Tätä tavoitetta palvelivat uusi maanhankintalaki sekä valtion etuosto-oikeuslaki, joka antoi maatalouslautakunnille oikeuden lunastaa myynnissä oleva maatala. Nämä toimenpiteet edistivät maatalouden rationalisointia. Vuosina 1951 - 1961 pienten, alle 5 peltohehtaarin maatilojen lukumäärä oli supistunut lähes 30 000:lla ja vastavasti yli 10 peltohehtaarin tilojen määrä kasvoi yli 5000:lla. Samaan aikaan maatilojen kokonaismäärä laski lähes 50 000:lla ja peltoala supistui yli 180 000 ha:lla. Tilojen keskikoko kasvoi 12,5, peltohehtaaria 14,2 hehtaariin. Vuodesta 1950 vuoteen 1960 maatalouden työvoima väheni lähes 200 000 henkilöllä. Muutos oli suurin Pohjois-Ruotsissa. (Niemi ja Häkkinä 1988, 27.)

Maatalouden rakenteen kehittymiseen kohdistetut tavoitteet onnistuivat Ruotsissa hyvin. Sen sijaan muiden tavoitteiden toteutuminen oli hankalampaa. Jo 1950-luvun alussa oltiin ylituotantotilanteessa. Maatalouspolitiikan tavoitteet ajautuivat ristiriitaan, kun hintatuki nosti tuottajahinnat maailmanmarkkinahintoja huomattavasti korkeammalle. Lisäksi katsottiin, että pienille, 2 – 10 hehtaarin tiloille suunnattu pientilatuiki esti ja pitkitti rakennekehitystä. (Niemi ja Häkkinä 1988, 27.)

Vuonna 1967 laaditussa maatalouspoliittisessa ohjelmassa maatalouspolitiikka katsottiin osaksi yleistä talouspolitiikkaa. Maatalouspolitiikan tavoitteita olivat tuotanto- ja hintapolitiittiset tavoitteet sekä rationalisointitavoitteet. Tulotavoitetta ei enää katsottu yhtä tärkeäksi kuin aiemmin. Sen sijaan korostettiin tuotannon vähentämisen etuja. Vaikka maan peltoala vähentyisi kolmanneksella, katsottiin jäljelle jäävän peltoalan olevan riittävä turvaamaan 80 %:n omavaraisuusaste. Esille nousi myös ajatus, että tuotannon harjoittaminen pitäisi keskittää sinne, missä maatalouden luontaiset edellytyksetkin ovat parhaat. Hintapolitiikassa pääpaino oli maatalousväestön taloudellisen aseman vertailukelpoisuus muuhun väestöön. Samalla kuitenkin kiinnitettiin huomiota kuluttajien etuihin ja kotimaisten maataloustuotteiden kansainväliseen kilpailukykyyn. Hinta-asettelu ei myöskään saisi vaarantaa tuotantotavoitteeksi asetettua 80 %:n omavaraisuusastetta. (Niemi ja Häkkinä 1988, 28.)

Rationalisointi oli edelleen merkittävässä roolissa maatalouspolitiikassa. Sen edistämiseksi maan pohjoisosissa ryhdyttiin harjoittamaan nk. keskitettyä rationalisointia. Tämän toimenpiteen tavoitteena oli elinkelpoisten maatilojen synnyttäminen viidessä vuodessa sopiville alueille. Sopivat alueet määriteltiin maatalouspoliittisin ja liiketaloudellisin syin sekä elinkeino- ja asutuspoliittisin ja sosiaalisin syin. Rationalisointiin sisällytettiin myös työvoimapolitiittisia toimenpiteitä, kuten uudelleen koulutusta ja muuttoavustusta. Pientilallisille maksettiin maataloudesta luopumiskorvausta. (Niemi ja Häkkinä, 1988, 28 – 29.)

Näillä toimilla rakennekehitys lähti toteutumaan aiempaa tehokkaammin. Vuodesta 1960 vuoteen 1970 alle 5 hehtaarin tilojen määrä oli pudonnut puoleen ja suurten, yli 20 peltohehtaarin tilojen määrä oli kasvanut 15 %. Jälleen maan pohjoisosissa muutokset olivat suurimpia; suurten tilojen määrä kaksinkertaistui ja pienten väheni puoleen. Maatilojen keskikoko kasvoi kymmenessä vuodessa paljon: keskimääräinen peltoala nousi 14 ha:sta 19 hehtaariin. Samaan aikaan tilakoon kehitys

Suomessa oli huomattavasti hitaampaa: tilakoko kasvoi 9 peltihehtaarista 10 hehtaariin. (Niemi ja Häkklä, 1988, 29.)

Vuonna 1977 maatalouspoliittinen ohjelma oli monilta piirteiltään entisten kaltainen. Tavoitteet olivat pääpiirtein samat: tuotanto-, tulo- ja tehokkuustavoitteet olivat vain hieman erilaisia sisällöltään ja tavoitteiltaan. Yleinen suhtautuminen maatalouteen oli aiempaa myönteisempää. Kaikki eduskuntapuolueet olivat yksimielisiä maatalousohjelman päälinjoista. Tulotavoitteessa määriteltiin edelleen, että viljelijöiden tulisi saavuttaa maan joka osassa muihin vertailukelpoihin väestöryhmiin verrattavissa oleva taloudellinen ja sosiaalinen toimeentulo. Myöhemmin tällaisiksi vertailukelpoiksi väestöryhmiksi on määritelty muut pienyrittäjät. Aiempiin maatalousohjelmiin verrattuna uutta oli huomion kiinnittäminen sosiaalisiin näkökohtiin. Tulotavoitteen merkitys myös nousi aiemmas- ta. (Niemi ja Häkklä, 1988, 29 – 30.)

Tässä ohjelmassa painotettiin maatalouden aluepoliittista merkitystä. Yhteiskunnan maataloudelle ohjaaman tuen tulisi olla osa aluepolitiikkaa, koska maatalouspolitiikalla pitäisi vaikuttaa siihen, että maatalous ja siihen liittyvä jatkojalostus tarjoaisivat mahdollisimman laajoja työllistymismahdollisuuksia sellaisilla alueilla, joilla muiden elinkeinojen harjoittamisen mahdollisuudet ovat heikot. Ohjelmassa tavoiteltiin myös tehokkaiden perheviljelmien syntymistä ja säilyttämistä sekä maa- ja metsätalouden yhdistämistä samalle tilalle. (Niemi ja Häkklä, 1988, 30.)

Ruotsissa harjoitettu maatalouspolitiikka on painottunut voimakkaasti maatalouden rationalisointiin ja tehostamiseen. Tavoitteena oli, että maataloustuotteiden tuotantokustannukset saataisiin painettua mahdollisimman alas. Tämä toteuttamiseksi rationalisointitoimintaa haluttiin kehittää jatkuvasti. Ajatuksena oli, että elinkelpoisille tiloille turvataan riittävä toimeentulo rationalisoinnin avulla ja mieluiten ilman siihen ohjaavia erityistukia. Rationalisoinnin perustana on ollut viljelijöiden vapaaehtoisuus ja oma-aloitteisuus. Samalla erilaiset tukimuodot on kuitenkin katsottu tarpeelliseksi. Etenkin maatalouden aluetukijärjestelmällä on katsottu olevan merkitystä tyydyttävän kannattavuus- ja tulotason saavuttamiseksi. Tukijärjestelmään kuuluivat suoraan viljelijöille maksettavat tuet sekä vientituki, elintarviketeollisuuden saama tuki ja kuluttajasubventiot. Tukijärjestelmään kuului 1970-luvun lopulla mm. investointeihin liittyviä tukia, varsinaisia maatalouden aluetukia, kuten hintatukea eri tuotteille sekä sosiaalisia tukia, kuten sijaisaputuki ja terveydenhuoltoon liittyviä tukia. (Niemi ja Häkklä, 1988.)

Vuoden 1985 maatalouspoliittisessa ohjelmassa suhtauduttiin syrjäseutujen maaseutuun ja maatalouteen aiempaa myönteisemmin ja ohjelmaan sisältyi maaseudun kehittämistoimenpiteitä. Ohjelmaan kuului myös esim. viljantuotannon vapaaehtoisia tuotannonrajoitustoimenpiteitä. Maatilojen kokorationalisoinnista siirryttiin enemmän maatilatalouden (=maa- ja metsätalouden) monitoimisuuteen. Lisäksi maan eri osien erityispiirteet ja olosuhteet pyrittiin huomioimaan aiempaa tarkemmin. Ohjelmassa painotettiin haja-asutusalueiden työllisyyden hoitoa, eikä niinkään enää maatalouden kokorakenteen parantamista. Maataloudella katsottiin olevan vaikutusta syrjäseutujen kehityksen kulkuun. Myös maatilojen neuvontaa ja tukitoimintaa syrjäseuduilla haluttiin tehostaa. (Niemi ja Häkklä, 1988, 32-33.)

Kuitenkin 1980-luvulla vaatimukset sääntelyn purkamisesta kasvoivat. Elintarvikepulaan ei enää uskottu. Lisäksi maataloustuotteiden ylituotanto kävi yhteiskunnalle kalliiksi. Esitettiin mielipiteitä, että maatalousmarkkinoiden vapauttaminen toisi yhteiskunnalle kokonaisuudessaan hyvinvointivoittoa säänneltyyn maataloustuotantoon verrattuna. Kyseisellä vuosikymmenellä ympäristön suoje- luun liittyvät toimenpiteet tulivat ensimmäistä kertaa maatalouspolitiikkaan mukaan. Luonnon monimuotoisuuden ja kulttuuriperinnön huomioiminen maatalouden harjoittamisessa tuli mukaan maatalouspolitiikan säännöksiin Ruotsissa 1980-luvulla. Maisemallisesti arvokkaita kohteita tuli säästää

ja biodiversiteettiä huomioida. Viljelysalueita on jopa otettu kansallispuistoiksi, jolloin niitä suojellaan erityisesti. (Hasund ym. 1999.)

1990-luvulla sääntelyä purettiinkin ja maatalouspolitiikkaa muutettiin vapaampaan suuntaan. Ympäristölle mahdollisesti aiheutuvien haittojen torjumiseksi otettiin käyttöön suorat tuet. Katsottiin, että niin voidaan turvata maatalouden tuottamien julkishyödykkeiden säilyminen. (Hasund ym. 1999, 10.) Ympäristöön liittyvissä toimenpiteissä kiinnitettiin erityisesti huomiota maatalouden saastuttamisen vähentämiseen ja luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseen. Maatalouden päästöistä kiinnitettiin erityisesti huomiota typpipäästöihin, sillä fosforipäästöjen ei katsottu olevan niin suuria. Säännökset olivat tiukemmat eteläisillä alueilla ja rannikkoseudulla. Myös torjunta-aineiden aiheuttamien haittojen torjumiseen ja vähentämiseen kiinnitettiin huomiota. Ruotsissa mm. poistettiin maitokiintiöt 1990-luvun alussa, mutta EU:iin liittymisen yhteydessä ne piti jälleen ottaa käyttöön.

3.3 Suomessa ja Ruotsissa harjoitettujen maatalouspolitiikkojen vertailua

Maatalouspoliittisilla toimenpiteillä on vaikutettu molemmissa tarkastelun kohteena olevissa maissa maatalouden kehittymiseen. Maiden välillä on eroja politiikan painopisteissä, mutta myös historian tapahtumat vaikuttavat kehityksen erilaisuuteen. Suomessa toinen maailmansota ja sen jälkeiset asutustoimet käytännössä pysäyttivät rakennekehityksen vuosikymmeniksi. Sen sijaan Ruotsissa maatalojen rakennekehitys on jatkunut keskeytyksestä koko ajan. Rakennekehityksen erilaisuutta ei kuitenkaan selitetä pelkästään sodalla. Ruotsi on kiinnittänyt politiikassaan koko ajan enemmän huomiota rakenteen rationalisointiin. Suomessa rakennepolitiikkaa on harjoitettu vasta 1970 -luvulta lähtien.

Niemi ja Häkkinen (1988) ovat tutkineet Suomessa ja Ruotsissa harjoitettujen politiikkojen vaikutusta maiden maatalouden rakenteelliseen kehitykseen. Tutkimuksessa tullaan siihen johtopäätökseen, että kulloinkin harjoitettu maatalouspolitiikka on vaikuttanut suuresti maatalouden rakennemuutokseen kyseisissä maissa. Maatalouspolitiikan tavoitteet ovat vaihdelleet olosuhteiden mukaan ja toimenpiteillä on ohjailtu maatalouden kehitystä sekä pyritty kiihdyttämään maatalouden rakennemuutosta. Toisen maailmansodan jälkeen erilaiset rakenteeseen kohdistuvat toimenpiteet ovat lisääntyneet.

Rakennemuutos on alkanut Ruotsissa huomattavasti aiemmin, jo 1930-luvulla. Suomessa maatalojen lukumäärä alkoi supistua vasta 1960-luvulla. Rakennekehitys, joka Suomessa alkoi torppareiden itsenäistämisestä (Torpparilaki vuonna 1918) pysähtyi sotien ajaksi ja vielä pitkäksi ajaksi niiden jälkeenkin asutustoimien vuoksi. Ruotsissa sen sijaan rakennekehitys on jatkunut koko ajan keskeytyksestä. Ruotsissa tähdättiin tietoisesti tilakoon suurentamiseen, kun taas Suomessa rajoitettiin tilojen kasvua vielä 1990-luvulla mm. perustamislupajärjestelmällä. Suomessa suunnattiin alle 20 peltotehtaan tiloille erityistä pinta-alalisää vuodesta 1962 alkaen, kun taas Ruotsissa ei pienille tiloille suunnattu erityisiä kannusteita. Tuotannon keskittäminen nousi Ruotsissa esille jo 1960-luvulla, kun taas Suomessa asia ei ole ollut ainakaan poliittisilla listoilla. Vasta viime aikoina on Suomessakin puhuttu siitä, pitäisikö tuotannon antaa keskittyä luontaisesti.

Molemmissa maissa on tarkasteluajanjakson alussa ollut tärkeimpänä tavoitteena omavaraisuus. Tosin Ruotsissa ei pyritty 100 % omavaraisuuteen, kuten Suomessa, vaan katsottiin 80 % omavaraisuuden olevan riittävä. Myöhemmin tavoitteiksi on molemmissa maissa tullut myös tulo- ja tehokkuustavoitteita ja edelleen mm. ympäristö- ja aluepoliittisia tavoitteita. Sitä mukaa kun tavoitteiden määrä kasvaa, lisääntyvät myös niiden väliset ristiriidat. (Niemi ja Häkkinen 1988, 64 – 65.)

Molemmissa maissa on suunnattu erityistä tukea epäsuotuisille pohjoisille alueille, mutta Ruotsissa se on ollut vähäisempää kuin Suomessa. Molempien maiden politiikoissa on alettu kiinnittää huomiota maaseutuun kokonaisuutena pelkän maatalouden tai maatilatalouden sijasta.

4 MENETELMÄT JA AINEISTO

Tässä tutkimuksessa intressiryhmien mahdollisuuksia vaikuttaa maatalouspolitiikkaan tarkastellaan siinä valossa, ovatko ne osallistuneet hallinnon asettamien työryhmien työskentelyyn. Käytännössä siis tarkastellaan työryhmien kokoonpanoja ja arvioidaan, mitkä intressiryhmät ovat olleet niissä edustettuina. On kuitenkin muistettava, että päätöksentekoon voi vaikuttaa myös muilla tavoin, kuten teoriaosuudessa on aiemmin esitetty. Lisäksi Suomen ja Ruotsin lainsäädännön valmisteluun kuuluvat olennaisena osana lausuntokierrokset, joilla ne tahot, joihin lakiesitys vaikuttaa, pääsevät ilmaisemaan mielipiteensä lakiesityksestä tai mietinnöstä.

Intressiryhmien todellista vaikutusta maatalouspolitiikkaan arvioidaan tekstianalyysin avulla. Tutkimuksessa tarkastellaan lähemmin yhtä hallinnon asettaman työryhmän raporttia molemmista tutkimuksen kohteena olevista maista. Tekstianalyysin perusteella pyritään päättämään, pystyivätkö intressiryhmät tuomaan esiin omia näkemyksiään ja saamaan ne kirjatuiksi työryhmän raporttiin.

Poliittista tekstiä, joita tässä tutkimuksessa analysoidaan, tulkittaessa täytyy pitää mielessä pari asiaa. On olemassa todellisuus ja toisaalta keskustelu todellisuudesta. Esimerkiksi jos tutkitaan maatalouspolitiikan suuntaviivoja vaikkapa ennen Euroopan Unioniin liittymistä ja kunkin maan valmistautumista siihen, on olemassa Suomen ja Ruotsin maatalouden tilanne ja toisaalta keskustelu siitä, millainen maatalouden tilanne on ja miten sen toivottaisiin olevan. Tämä perustuu oletukseen, että todellinen tilanne tunnetaan. Se pitää vain kertoa muille. (Vihinen 1999, 44.)

Politiikassa käytettävien keinojen ja päätösten tulee olla perusteltuja. Perustelujen tueksi voidaan valikoida mieleistä dataa ja todistusaineistoa. Monesti samasta asiasta saattaa olla hyvin erilaisia tutkimustuloksia, joten valintojen perusteluksi voidaan valita se, joka on tutkimustuloksista lähinnä haluttua. Tarvitaan siis tekstianalyysiä, jotta voidaan päätellä, mitkä tahot ovat vaikuttaneet lopulliseen päätökseen. Analyysissä pitää myös huomioida tutkimuskohteet ja mitä eri maissa kullakin termillä tarkoitetaan. Onko esimerkiksi maatilan ja maaseudun määritelmä samanlainen. Tarkoittaanko viljelijällä myös osa-aikaviljelijöitä? Lähtökohtaisesti voidaan olettaa, että Suomen ja Ruotsin käsitykset eri termien tulkinnasta ovat varsin lähellä toisiaan. Tilanne olisi toinen, jos tarkastelimme maantieteellisesti kaukana toisistaan sijaitsevia maita.

Politiikan tutkimus, etenkin tämän tutkimuksen kaltainen tekstien ja ohjelmien tutkimus, on ennemminkin tulkintaa. Perinteinen käsitys tutkimuksesta luonnontieteissä on absoluuttisen, mitattavan totuuden hakemista. Kun tulkitaan poliittisia tekstejä, joudutaan tulkitsemaan ja saavutuksena on ehkä se, että ”ymmärretään paremmin”. Ehkä tutkija joutuu tarkistamaan aiempia käsityksiään ja hän huomaa, etteivät ennakkokäsitykset pitäneetkään paikkaansa. Toisaalta ”käsitystä” ei korvata ”tiedolla”, vaan edellisen käsityksen tilalle on kenties tullut toinen. Joku toinen voi siis tulkita tämänkin tutkimuksen kohteina olevia tekstejä toisin. Tutkimuksessa yritetään kuitenkin perustella se, miksi tutkija on päätenyt juuri kyseiseen tulkintaan. (Palonen 1988, 14 - 15.)

Tässä tutkimuksessa tulkintaan voidaan katsoa vaikuttavan aiheesta aiemmin tehdyt tutkimukset. Intressiryhmien vaikutusta maatalouspolitiikkaan Suomessa ja Ruotsissa on tutkittu aiemminkin, mutta eri lähteitä käyttäen ja eri aikaperspektiivillä. Tässä tutkimuksessa ei siis lähdetä puhtaalta pöydältä, vaan jonkinlainen ennakkokäsitys siitä, millainen painoarvo intressiryhmillä maatalouspolitiikassa on, on tutkijalla olemassa. Johtopäätöksissä voidaan sitten arvioida, tuliko tutkijan käsitys korvattua jollain toisella käsityksellä.

Palonen (1988, 20 - 21) on verrannut käytännössä harjoitetun politiikan ja poliittisten tekstien suhdetta näytelmään. Poliittinen teksti, vaikkapa puolueohjelma, poliittinen strategia on käsikirjoitus ja

käytännön politiikkatoimet sitten lopullinen esitys. Onko politiikan tutkijan rooli sitten sama kuin teatterikriitikon? Tässä tutkimuksessa painotetaan enemmän käsikirjoituksen, poliittisten strategioiden, tutkimukseen. Teatterikriitikon työ, lopullisen, harjoitetun politiikan arviointi, jätetään muiden tutkimusten aiheeksi. Toisaalta Palonen (1988, 50) esittää, että poliittista tekstiä nimenomaan arvioidaan, ei arvostella. Arviointi sisältää myös positiivisia näkökulmia, mutta voihan teatterikriitikko-kin lausua positiivisia mielipiteitä esityksestä. Tekstin arviointiin kuuluu myös vastaväitteiden esittäminen ja tekstissä esitettyjen ajatusten kestävyuden arviointi.

Poliittinen lukutaito on solmukohtien etsimistä. Voidaan esimerkiksi pohtia, onko strategian tai puolueohjelman kannanotossa asetettu jotakin vastaan tai kannatettu jotakin. Tekstissä voi myös olla luokitteluja, erotteluja, rinnakkain- tai vastakkainasetteluja, luetteloja vaihtoehtoista jne. Tutkimuksessa onkin tärkeää havainnoida, millaisia luokituksia käytetään, millaiset asiat esitetään toisilleen vastakohtina, miten vaihtoehtoja tulkitaan jne. (Palonen 1988, 31 – 32.)

Palosen (1988, 32 - 33.) mukaan ”Luokitusteema liittyy filosofiseen kiistaan essentialismin (realismin) ja nominalismin välillä. Essentialismin perusteella luokitukset ovat peräisin asioiden luonnosta, nominalistinen kanta näkee ne ihmisten keksiminä ja periaatteessa mielivaltaisina.” Eräänlaisena näiden välimuotona on vielä konventionalistinen kanta, joka käsittelee luokituksia eräänlaisina sopimuksina. Yleensä nämä sopimukset ovat ns. hiljaisia sopimuksia. Poliittisen tekstin tulkinnassa onkin tärkeää löytää, millaisia luokituksia käytetään, ei niinkään etsiä kannanottojen välisiä eroja. Luokittelutapojen tunnistamisen lisäksi on yritettävä analysoida niiden käyttöä. Jos luokitusta ei käytetä, sekin saattaa kertoa jotain. Käytettyjä luokituksia maatalouspolitiikassa voi olla esim. tuotantosuuntien, alueiden, tilakokoluokkien tai viljelijän iän mukainen luokittelu. Siitä, missä määrin tällainen luokittelu sitten on ”luonnollinen” ja missä määrin keinotekoinen, voidaan kiistellä.

Tekstin pätevyyden arvioinnissa esitettyjen vastaväitteiden ei tarvitse vastata esittäjänsä omia mielipiteitä. Ne voivat olla eräänlaisia ”koepalloja”, joilla testataan tekstissä olevien argumenttien heikkouksia. Kun tehdään tekstin pätevyysarviointia, on tärkeintä mielikuviutus, jonka avulla voidaan löytää argumentteja ja vasta-argumentteja. Tarvitaan myös valmiutta näiden säälimättömään käyttämiseen. Tutkijan tuleekin pystyä sulkemaan itsensä yksityishenkilönä omine mielipiteineen pois vasta-argumentteja esittäessään. Silloin voi heitellä luovasti koepalloja eri suunnista. (Palonen 1988, 50 – 51.)

Toisaalta on myös osattava päättää, milloin tekstiä on syytä arvioida ja heitellä vasta-argumentteja. Jälkiviisaus on turhaa, on ymmärrettävä, mitä arvioidaan. Riittävän ajan kuluttua voidaan melkein mitä tahansa tekstiä lukea ”kuin piru raamattua”, mutta on tutkijan vastuulla suhteuttaa tekstin kyseiseen aikaan ja historiaan. (Palonen 1988, 52 – 53.)

Vihinen (1996, 226 – 227) on tutkinut poliittista retoriikkaa Irlannissa ja Hollannissa. Hän määrittelee erilaisia luokituksia, joita retoriikassa on käytetty. Luokittelussa on käytetty vastakkainasettelua ”he” ja ”me”. Esimerkiksi Irlannissa maatalouspolitiikkaan liittyvissä lehtikirjoituksissa ”meinä” on käsitetty esimerkiksi EY:tä, kun USA on ollut ”he”. Toisissa vastakkainasetteluissa ”he” ovat vaikkapa tehdasmaiset maatilat, varakkaat viljelijät, tai vaikkapa ulkomaiset ruuan massatuottajat. ”Meitä” ovat vastaavasti pienet (irlantilaiset) tilat, köyhät viljelijät tai perheviljelmät. Vihinen on huomannut, että sekä Suomessa että Irlannissa idealisoidaan maaseutua ja maataloutta. Ne myös liitetään kiinteästi yhteen.

Hollantilaisessa keskustelussa käytettyjä jakoja taas on esim. EY:n (EU:n) sisällä ”tehokas pohjoinen” ja ”tehoton etelä”. Toisena jakona oli markkinasuuntautuneet viljelijät ja tehottomat elämäntaviljelijät. Hollantilaisissa lehtikirjoituksissa korostettiin maatalouden kilpailukykyä ja tehokkuut-

ta, eikä perheviljelmiä juuri mainittu. Maaseutu puuttui myös kirjoittelusta täysin. Hollanti onkin tässä tapauksessa erikoinen maa koko EU:n mittakaavassa, sillä siellä maaseutu ei ole millään lailla riippuvainen maatalouden hyvinvoinnista. (Vihinen 1996, 230 – 234.)

Vihinen (1996, 235 – 238) on tarkastellut myös maatalouteen ja maaseutuun liittyviä kannanottoja puolueohjelmissa ajalla, jolloin Suomi neuvotteli EU-jäsenyydestä. Kolmen suurimman puolueen, Kansallisen Kokoomuksen, Suomen Keskustan ja SDP:n ohjelmissa käsiteltiin mm. maaseudun ja maatalouden suhdetta kovin eri tavoin. Keskustan ohjelmassa painotetaan maatalouden ja etenkin maaseudun olevan kestävä ja yhteiskunnallisen kehityksen tukipilari. Siinä myös katsotaan, että maatalous ja maaseutu liittyvät elimellisesti yhteen ja niihin liittyy erityisiä arvoja. Kokoomuksen ohjelmassa keskitytään talouspolitiikkaan ja maatalouden uudelleenorganisointiin murroksen edessä. SDP taas paheksuu harjoitettua maatalouspolitiikkaa, joka on sen mukaan perustunut ylituotantoon. Se myös sitoo maaseudun kehittymisen lähellä olevan kaupungin kehittymiseen. Kun kahden muun puolueen ohjelmissa maatalous ja maaseutu näyttävät ennemminkin tukevan toisiaan, SDP:n ohjelmassa maatalous on ollut maaseudun pahin vihollinen, koska budjettivarat ovat kuluneet maatalouden ylituotannon rahoittamiseen maaseudun palvelujen tukemisen sijasta.

Suomalaisten puolueiden ohjelmateksteissä on aika suuria eroja siinä, millaiseen sävyyn maataloudesta ja maaseudusta puhutaan. Keskustan sävy on kansallisromanttinen ja ylevä. Kokoomus painottaa taloudellisia näkökulmia. SDP:n sävy ei muista poiketen luo maatalouteen positiivisia laatuksia, vaan aiheeseen otetaan etäisyyttä ja sitä käsitellään varsin skeptisesti. Kaikissa ohjelmissa käsitellään maataloutta ja metsää kiinteänä pakettina, joka onkin suomalaiselle retoriikalle tyypillistä. Vihinen toteaa myös, ettei ole tavannut samanlaista keskustelua ruuan hinnasta minkään muun maan maatalouspoliittisessa keskustelussa kuin Suomessa. (Vihinen 1996, 236 – 236.)

Kun tutkitaan poliittisia tekstejä retoriikan näkökulmasta, pyritään osoittamaan, ettei ole olemassa vain yhtä tapaa puhua käsiteltävästä asiasta, vaikkapa maataloudesta. Asioita voidaan käsitteellistää ja arvottaa hyvin eri tavoilla ja eri lähtökohdista. Eri aihekokonaisuudet nousevat esille, eri argumentteja pidetään vahvoina tai toisarvoisina. Vihinen (1996, 238.) nostaa esille neljä pääkohtaa, joilla voidaan osin syrjäyttää ja osin tarkentaa muita tutkimusotteita; käsitteelliset ja sisällölliset erot, ristiriitaiset käsitteet ja vaiennettu keskustelu ja niiden käytännöllinen merkitys maatalouspolitiikalle.

Käsitteellisillä eroilla tarkoitetaan eri painotuksia, joita maatalouspolitiikalle eri yhteyksissä annetaan. Politisoituvat kysymykset ja argumentointitapa muodostuvat sen mukaan, millainen imago maataloudella on, eli millainen käsitys siitä on muodostunut. Omista lähtökohdistaan perustelut ovat päteviä, mutta eivät välttämättä kestä tarkastelua muissa konteksteissa. Käsitys siitä, millainen luonne maataloudella ja tehtävällä on, on tiiviisti kytköksissä kansallisiin kokemuksiin ja niiden mukaan muotoutuneeseen asioiden tärkeysjärjestykseen. Nämä taas eivät heijastele pelkästään olemassa olevaa maatalouden rakennetta tai kansantaloudellista painoarvoa, vaan niillä on juurensa syvällä historiassa, kulttuurissa ja kansallisessa identiteetissä, sekä myös muissa poliittisissa projekteissa. Eri maissa saattaa olla hyvinkin samanlainen maatalouden rakenne, mutta maataloudesta puhutaan eri tavalla ja painotetaan eri asioita. (Vihinen 1996, 238 – 239.)

Myös termien merkitys eri maissa saattaa poiketa toisistaan. Joitakin termejä voidaan toki esim. EU:n sisällä harmonisoida, vaikkapa käsite ”laajaperäinen tuotanto”, mutta jotkut termit syntyvät edelleen kunkin kansakunnan omien kokemusten pohjalta. Esimerkiksi ”maaseutu” tai ”kylä” käsitetään eri EU-maissa varsin eri tavoin.

Retoriikka –tutkimuksella on merkittävä rooli eri maissa käytettyjen käsitteiden avaamisessa. Jos opitaan ymmärtämään eri kulttuurien maatalouspoliittista kieltä, voidaan ehkä parantaa kommunikaatioedellytyksiä. On myös hyväksyttävä maatalouspolitiikan poliittisuus. Tällä tarkoitetaan Vihi- sen (1996, 240.) mukaan sitä, että ”asiasta on olemassa monta erilaista perusteltua näkemystä, jotka on otettava yhtä aikaa huomioon.”

Tutkimuksen aineistona käytetään komitea- ja työryhmämietintöjä ja -raportteja. Niiden avulla pyritään selvittämään, mitkä tahot ovat osallistuneet viralliseen maatalouspolitiikan tavoitteiden määrittelyyn ja myös sitä, miten eri tahojen vaikutus mietinnöissä näkyy. Tutkimuksen aiheena on intressiryhmien vaikutus maatalouspolitiikkaan. Siksi tarkastellaan tärkeimpien intressiryhmien; maataloustuottajajärjestöjen, suurimpien puolueiden ja mahdollisten muiden komiteoihin osallistuneiden ryhmien vaikutusta lopputulokseen. Tarkasteltavat raportit valittiin aiheen mukaan muutaman viime vuoden ajalta niin, että niissä aiheen puolesta saattaisi olla mahdollisuuksia löytää intressiryhmien vaikutus.

Intressiryhmien osallistumista hallituksen asettamiin työryhmiin tutkitaan tarkastelemalla työryhmien raporteissa mainittua työryhmän osallistuja- ja asiantuntijaluetteloa. Suomessa ja Ruotsissa valtioneuvosto asettaa työryhmiä tarvittaessa tietyn asian ympärille, esimerkiksi kun tarvitaan uuden lain säätämistä tai strategian laadintaan. Suomessa maa- ja metsätalousministeriö asettaa tarvittaessa työryhmän valmistelemaan tai pohtimaan ministeriön toimialaan liittyvää asiaa. Suomessa vaikuttaa olevan yleistä perustaa työryhmä rajatulle aihealueelle: Esimerkiksi kahden edellisen vuoden aikana on toiminut työryhmiä seuraavien aihealueiden parissa: Maidon tuotannon tulevaisuuden vaihtoehdot, maaseutuelinkeinorekisterilain uudistamistyöryhmä, tuotantoeläinten hyvinvointistrategian laativa työryhmä, rehulakityöryhmä jne. Myös monia muita työryhmiä on toiminut samanaikaisesti. Suomen työryhmistä valittiin analysoitavaksi maidontuotannon tulevaisuuden vaihtoehdot –työryhmän väliraportti, artiklan 141-mukaista tukea valmistelleen työryhmän raportti, maatalouspolitiikan vaihtoehdot -raportti sekä muuntogeenisten viljelykasvien ja muiden kasvien rinnakkaiseloa käsittelevä raportti. Työryhmien raportit julkistetaan MMM työryhmäraportit –sarjassa.

Ruotsissa komitean tai työryhmän tavoitteet on määritelty komiteadirektiivissä. Työryhmä julkaisee työnsä päätteeksi mietinnön julkaisusarjassa Valtion virallisia tutkimuksia, Statens Offentliga Utredningar (SOU). Esimerkiksi SOU 2007:46 on vuonna 2007 julkaistu mietintö Vastuukysymykset geenimanipuloidujen kasvien viljelyssä. Yleiskatsaus muutaman vuoden aikana tehtyihin työryhmä-julkaisuihin tuo esiin eroja siitä, millaisia työryhmiä maissa kutsutaan koolle. Ruotsissa komiteoiden ja työryhmien aiheet näyttävät olevan hieman toisenlaisia: eläinten hyvinvointi, bioenergia, maaseudun kehittäminen, kalastus, hevostalous, euron käyttöönoton vaikutukset maatalouteen jne. Varsinaisesti suoraan maatalouspolitiikkaan liittyviä komiteoita ei ole ollut muutaman viime vuoden aikana. Siksi Ruotsin komiteamietinnöistä valittiin analyysin kohteeksi maaseutukomitean raportti, turkiseläinten hyvinvointia käsittelevä raportti sekä geenimuunneltujen kasvien viljelyn vastuukysymyksiä käsittelevä raportti.

Työryhmien osallistujat luokitellaan Vihi- sen (2001, 103.) käyttämää jaottelua mukaillen seuraavasti:

- 1) valtion elimet
- 2) maataloustuottajaorganisaatiot ja osuuskunnat
- 3) puolueet ja niiden edustajat
- 4) tutkimusorganisaatiot ja muut asiantuntijat
- 5) muut asiaan liittyvät intressiryhmät
- 6) yksittäiset maanviljelijät
- 7) elinkeinoelämän edustajat

8) kunnat ja kunnalliset organisaatiot

Analyysia saattaa heikentää se tosiasia, että tutkija tuntee työryhmiin osallistuvien henkilöiden ja organisaatioiden taustat paremmin Suomesta kuin Ruotsista. Moni Suomen maa- ja metsätalousministeriön työryhmien henkilöistä tai organisaatioista on tutkijalle ainakin nimeltä tuttu jostain yhteydestä, joten heidät oli helpompaa jaotella ryhmiin. Toisaalta edellä mainittu on myös haaste, sillä sama henkilö saattaa olla jossain tapauksessa vaikkapa tuottajajärjestön edustaja, jossain tilanteessa kansanedustaja tai tutkija. Ongelmia tuo myös se, miten luokitellaan esimerkiksi entiset maa- ja metsätalousministerit, joita käytetään työryhmissä asiantuntijoina tai jäseninä. Mahdollinen luokitus voi olla asiantuntija, puolueen tai muun intressiryhmän edustaja, tai elinkeinoelämän edustaja. Ruotsin osalta organisaatioiden heikompi tuntemus vaikeuttaa luokittelua. Monesta järjestöstä on etsittävä tietoa ja tärkeimmäksi tietolähteeksi henkilöiden ja organisaatioiden taustojen selvittämiseksi muodostunee internet. Tällöin lähdekritiikki nousee suureen arvoon. Mitä internetin lähdettä voi pitää luotettavana? Ministeriön ja eduskunnan kotisivuja sekä organisaatioiden omia sivuja voitaneen kuitenkin pitää varsin luotettavina lähteinä.

5 INTRESSIRYHMIEN OSALLISTUMINEN MAATALOUSPOLITIIKAN SUUNNITTELUUN SUOMESSA JA RUOTSISSA

5.1 Maatalouden intressiryhmiä Suomessa ja Ruotsissa

Maanviljelijöiden asioita ajavia puolueita on ollut sekä Suomessa että Ruotsissa. Molemmissa maissa viljelijäväen puolue on nyky nimeltään Keskustapuolue (Suomen Keskusta rp ja Centerpartiet). (Lindahl 1995, 91.) Niiden painoarvo on kuitenkin hyvin erilainen, kuten kappaleessa 6.3. kerrotaan.

Suomessa maataloustaustainen Keskusta kehittyi maatalouspuolueesta yleispuolueeksi, jolloin se pystyi säilyttämään asemansa suurena puolueena, vaikka maatalousväestön osuus koko väestöstä laski. Sen sijaan Ruotsissa keskusta on pysynyt enemmänkin intressipuolueena, eikä ole kyennyt nousemaan keskisuuren puolueen kastista suureksi puolueeksi. (Lindahl 1995, 103.) Suomessa on myös toinen maatalous- tai maaseututaustainen puolue, Perussuomalaiset, entiseltä nimeltään Suomen Maaseudun Puolue, SMP. Sen osuus eduskuntavaalien äänimääristä on vaihdellut viimeisen parin vuosikymmenen aikana 1,0 – 6,3 %:n välillä. Myös Ruotsalainen kansanpuolue, RKP on katsottavissa maataloustaustaiseksi puolueeksi. Se on kuitenkin profiloitunut myös yleispuolueena. Sen saama kannatus on vaihdellut vuodesta 1987 vuoteen 2007 4,6 ja 5,5 % välillä. Sillä on siis varsin vakiintunut äänestäjäkunta. (Tilastokeskus 2007.)

Ruotsissa merkittävin maataloustuottajajärjestö on Lantbrukarnas Riksförbund, LRF. Aiemmin Ruotsissa oli ollut erilliset tuottaja- ja osuustoimintajärjestöt ja ne yhdistettiin vuonna 1971 LRF:ksi. Sama järjestö on siis sekä maataloustuottajien etujärjestö että osuuskuntien yhteistyöelin. (Lindahl, 1995, 67.) LRF:ssä on jäseniä n. 167 000 (LRF 2008).

Suomessa maataloustuottajajärjestöjä on kaksi: Vuonna 1917 perustettu Maataloustuottajain keskusjärjestö, MTK sekä 1928 perustettu ruotsinkielinen Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund, SLC. Molemmat ovat maataloustuottajien etujärjestöjä. Osuuskuntien omia yhteistyöelimiä Suomessa ovat Pellervo-Seura sekä Finlands Svenska Andelsförbund, FSA. MTK:ssa jäseniä on n. 160 000 ja SLC:ssä 15 000. Järjestöjen välillä on tiivistä yhteistyötä. (MTK 2008, SLC 2008)

Molemmissa maissa osuustoiminta on maataloustuotteiden jalostuksessa vahvaa. Suomessa pääosan maidosta jalostaa osuustoimintapohjainen Valio Oy, jonka omistaa alueelliset tuottajaosuuskunnat. Ruotsissa suurin maidonjalostaja on Arla Foods, jonka perustana ovat meijeriosuuskunnat Ruotsissa ja Tanskassa. Liha-alalla Suomessa toimii kaksi suurta osuustoimintapohjaista lihanjalostajaa; Atria Oyj sekä HK-Ruokatalo. Alueelliset hankintaosuuskunnat huolehtivat teuraiden keruusta. Lisäksi on lukuisia pienempiä tuottajaosuuskuntia. Scan AB kuuluu suomalaisen HK:n kanssa HKScan group:iin. Scan AB on myös Ruotsissa merkittävä liha-alan toimija. Ruotsissa on myös osuustoiminnallinen maataloustarvikekauppa, Lantmännen.

Näiden lisäksi on tuotantosuunkohtaisia järjestöjä, kuten aiemmin mainitut Sikayrittäjät ry sekä Suomen Pihvikarjankasvattajien liitto Suomessa. Lisäksi molemmissa tutkimuksen kohteena olevissa maissa on turkistuottajien järjestö.

Eläinsuojelujärjestöt ovat yksi maatalouteen liittyvä intressiryhmä. Suomessa valtakunnallisia eläinsuojelujärjestöjä on Suomen Eläinsuojeluyhdistys, SEY sekä Animalia. Näistä SEY:n toiminnassa painopiste on vapaaehtoisessa eläinsuojeluvalvonnassa ja se pyrkii edistämään eläinten hyvää koh-

telua. Animalian tavoitteena on vaikuttaa yleiseen mielipiteeseen ja poliittiseen päätöksentekoon. (MMM 2006:20) Ruotsissa toimivia eläinsuojelujärjestöjä ovat Sveriges Djurskyddsföreningars Riksförbund, Ruotsin eläinsuojeluyhdistysten liitto sekä Förbundet djurens rätt, joka vastanee suomalaista Oikeutta eläimille –yhdistystä.

Suomessa Eläintautien torjuntayhdistys ETT ry on vuonna perustettu vuonna 1994. Munapakkaamot, teurastamot ja meijerit perustivat sen juuri ennen Suomen liittymistä Euroopan Unioniin ohjeistamaan eläinten ja rehujen tuonnissa niin, että eläintautiriskit olisivat hallinnassa. Yhdistys myylläpitää positiivislistaa, johon hyväksytään sellaiset rehualan toimijat, jotka ovat sitoutuneet toiminnassaan torjumaan tautiriskiä. Lisäksi se neuvoo muutenkin tautiriskin vähentämisessä. (MMM 2006:20)

Lisäksi maatalouden intressiryhmiin voidaan lukea mm. ympäristöjärjestöjä, kuten Luonnonsuojeluliitto ja vastaava Naturskyddsföreningen Ruotsissa. Myös Kuluttajaliitto on maatalouden intressiryhmä. Ruotsissa sen sisarjärjestö on Svenska Konsumenter.

5.2 Maatalouden intressiryhmien vaikutus maatalouspolitiikkaan aiempien tutkimusten mukaan

Intressiryhmien vaikutuksesta maatalouspolitiikkaan Suomessa ja Ruotsissa on tehty jonkin verran tutkimuksia. Rabinowicz (ref. Rabinowicz ja Lindahl 1997, 8) on tutkinut, johtuiko sotien jälkeisellä ajalla tapahtunut maatalouden protektionismin kasvaminen viljelijöiden vahvuudesta ja kuluttajien heikkoudesta. Tutkimuksen mukaan näin ei kuitenkaan ollut, vaan nimenomaan kuluttajien vaikutusvalta politiikkaan oli kasvanut.

Myös Lindahl (1995, 165) tutki intressiryhmien ja myös poliittisten puolueiden vaikutusta maatalouspolitiikkaan Pohjoismaissa. Hänen havaintojensa mukaan tuottajajärjestöjen toimintatavoissa on enemmän yhtäläisyyksiä kuin eroja. Tuottajajärjestöt käyttivät suurin piirtein yhtäläisen määrän resursseja lobbaamiseen ja kaikilla oli varsin hyvä asema institutionaalisissa rakenteissa. Samalla maatalouspolitiikan vastustajat vaikuttivat olevan varsin heikkoja Pohjoismaissa.

Maatalouden intressiryhmien rooli Eu:iin liittymisen ehdoissa Suomessa ja Ruotsissa oli merkittävä. Lindahlin (1995, 148 – 151) mukaan Suomessa Eu:n vastustus oli 1990-luvun alussa voimakasta, koska maataloudella katsottiin olevan paljon menetettävää EU:iin liittymisen yhteydessä. Jos kuitenkin liittyminen tulisi tapahtumaan, maataloustuottajajärjestöt halusivat neuvottelutuloksen olevan maatalouden kannalta niin hyvän kuin mahdollista. Molemmat tuottajajärjestöt, MTK ja SLC olivat mukana maa- ja metsätalousministeri Toivo T. Pohjalan työryhmässä, jossa Eu:iin liittymistä valmisteltiin maatalouden näkökulmasta.

Rabinowicz ja Lindahl (1997) kokosivat tutkimustensa tulokset yhteisessä julkaisussaan. Tutkiesaan Pohjoismaissa harjoitettua maatalouspolitiikkaa, he havaitsivat, ettei intressiryhmähypoteesille, jonka mukaan sen käytettävissä olevat resurssit ovat suoraan verrannolliset lopputulokseen, pidäkään välttämättä paikkaansa. On havaittu, että vaikka eri maiden maatalouden intressiryhmissä käytetään suunnilleen sama määrä resursseja, on lopputuloksena mitattava maataloustuki hyvin eritasoisista. Pohjoismaissa on usein monipuoluejärjestelmä kaksipuoluejärjestelmän sijasta, minkä vaikutus lopputulokseen saattaa olla suuri. Puoluekartalla on oikeiston ja vasemmiston lisäksi keskusta, jossa on myös maataloustaustainen puolue. Poliittisen keskustan maatalouspuolueet ovat useimmiten pienehköjen perheviljelmien viljelijöiden tukemia, kun taas oikeiston puolueet saavat maata-

lousväestöstä ääniä etenkin suurien tilojen viljelijöiltä. He myös kritisoivat poliittisen taloustieteen malleja siitä, etteivät ne huomioi äänestäjien ideologiaa ja puolueuskollisuutta.

Malli, jonka mukaan poliittisten päätöksentekijöiden päätöksiin vaikuttaa ennen kaikkea äänestäjien mielipiteet (äänestäjä – poliitikko -vuorovaikutus), ei aiemmin mainittujen kahden tutkimuksen mukaan pidä paikkaansa Pohjoismaissa, etenkin Ruotsissa. Siellä esimerkiksi sosiaalidemokraattiset hallitukset ovat toisinaan harjoittaneet maataloutta suosivaa politiikkaa, vaikkeivät saakaan ääniä maanviljelijöiltä. 1990-luvun puolivälissä Ruotsissa harjoitettu politiikka, jolla leikattiin sosiaaliturvaa, mutta samalla viljelijöitä suosittiin, on myös vaikeaa selittää mallin mukaan. Kyseinen malli ei myöskään päde, kun politiikkaa muutetaan voimakkaasti. (Rabinowicz ja Lindahl 1997, 11.)

Rabinowiczin ja Lindahlin (1997, 13) mukaan Pohjoismaiden maatalouspolitiikkoja tutkittaessa pitäisi tutkia poliittista prosessia päätösten takana, eikä suoraan pyrkiä soveltamaan esim. painostusryhmämalleja. Etenkin politiikassa tapahtuvien muutosten osalta prosessien selvittäminen on tärkeää. Pohjoismaissa poliittisen päätöksenteon prosessi on perinteisesti ollut avoin ja säännelty. Painostusryhmät eivät ole Pohjoismaissa poliittisen prosessin ulkopuolella, vaan osa sitä. Siksi Pohjoismaissa harjoitetun politiikan tutkimuksessa lähestymistapa ei saisikaan olla opportunistinen vaan kannattaja – näkökulma, kun puoluekentässä on ”eturyhmäpuolueita”, kuten maatalous- tai työläistäustaisia puolueita.

Rabinowicz ja Lindahl (1997, 14) esittävätkin Pohjoismaisen politiikan tutkimukseen toisenlaista mallia. Jos olettamuksena on, että puoluekentän keskellä olevat puolueet pääsevät helpommin hallitukseen ja pystyvät olemaan koalitiossa melkein minkä puolueen kanssa tahansa, intressiryhmien kannattaa tehdä yhteistyötä etenkin niiden kanssa. Silloin niillä on parhaat mahdollisuudet olla yhteistyössä hallituspuolueen kanssa. Tutkijoiden mukaan Pohjoismaissa on niin, että viljelijäryhmät ovat yhteistyössä puoluekentän keskustan kanssa. Ennustamattomuutta kuitenkin tuo se, että puoluekentän keskellä on useita puolueita. Tutkijat ovatkin muodostaneet tämän pohjalta kolme hypoteesia:

- 1) *Poliittinen kilpailu on yleensä suosinut viljelijöitä, koska he ovat äänestäneet poliittista keskustaa. Viljelijöiden suhteellisesti suurempi vaikutus maatalouspolitiikkaan kuin muilla intressiryhmillä, on selitettävissä sillä, että viljelijäjärjestöt ovat tehneet yhteistyötä poliittisen keskustan kanssa ja etenkin maataloustaustaisten puolueiden kanssa.*
- 2) *Maatalouspolitiikka riippuu hallituksen kokoonpanosta ja viljelijöiden äänien suhteellisesta merkityksestä hallitukselle. Tämä selittää erot maatalouspolitiikassa Pohjoismaissa.*
- 3) *Politiikan suunnanmuutokset on yhdistettävissä hallituskokoonpanojen muutoksiin tai parlamentin yhteistyömallin muutoksiin.*

Tutkimuksessa keskityttiin politiikan käännekohtiin ja hypoteesia testattiin vertaamalla politiikan muutoksia muutoksiin parlamentin ja hallituksen voimasuhteissa ja kokoonpanoissa. On kuitenkin muistettava, että maataloustuen tason ero Ruotsissa ja Suomessa on osittain selitettävissä suhteellisilla eduilla ja haitoilla, esimerkiksi kasvukauden pituudella. Tosin suhteellista etua tai haittaa selittää osaltaan myös maissa aiemmin harjoitettu rakennepolitiikka ja siten on tavallaan sisäsyntyistä.

Etenkin Suomessa ja Ruotsissa maataloustaustaisten puolueiden, Keskustapuolueiden (Suomen Keskusta ja Centerpartiet), ja viljelijäjärjestöjen yhteys on ollut vahva. On myös ollut yleistä, että viljelijä, joka on korkeassa asemassa puolueessa ja on myös parlamentin jäsen, on korkeassa asemassa myös viljelijäjärjestössä. Tosin Ruotsissa tämä yhteys on ollut jossain määrin heikompi kuin Suomessa. Myös muut organisoituneet painostusryhmät ovat luoneet tiiviitä yhteyksiä puolueiden kanssa. Etenkin teollisuuden työntekijäjärjestöjen ja SDP:n yhteydet ovat olleet vahvat molemmissa maissa. (Rabinowicz ja Lindahl 1997, 14 – 15.)

Kun tutkimuksissa on verrattu Pohjoismaisia maataloustaustaisia puolueita, on huomattu, että niiden vahvuus on hyvin erilainen eri maissa. Tiettyjä samankaltaisuuksia maiden välillä kuitenkin on havaittavissa. Esimerkiksi Suomessa ja Ruotsissa maatalouspuolueet muuttivat nimensä Keskustapuolueeksi samaan aikaan, 1960-luvulla. (Lindahl 1995, Rabinowicz et al. 1997.)

Ruotsissa SDP on ollut suurin puolue johtuen siitä, että maa teollistui varhain ja hyvällä menestyksellä. Maataloustaustainen puolue on ollut varsin pieni, esim. vuonna 1994 45 % äänestäjistä antoi äänensä SDP:lle ja vain 8 % keskustapuolueelle. (Rabinowicz ja Lindahl 1997, 16.) Vuonna 2006 SDP:tä äänesti 35 % ruotsalaisista ja keskustapuoluetta 7,9 % (Sveriges riksdag 2006.)

Suomessa taas maataloustaustainen Keskusta on dominoinut poliittista kenttää. Sen on paljon suurempi kuin ruotsalainen vastineensa ja edustaa paitsi maanviljelijöitä, myös muita maaseudun äänestäjiä. Toisen maailmansodan jälkeen Suomessa on ollut kolme kutakuinkin tasavahvaa puoluetta, SDP, Kokoomus ja Keskusta. Vuoden 1995 eduskuntavaaleissa Keskusta sai äänistä 19,8 % ja SDP 28,3 %. Vuonna 2007 ääniosuus oli Keskustalla 23,1 % ja SDP:llä 21,4 %. (Tilastokeskus 2007)

Rabinowiczin ja Lindahlin (1997) tutkimusten mukaan nimenomaan SDP vaikutti Ruotsissa merkittävästi siihen, että maa ei 1960-luvulla asettanut politiikassaan tavoitteeksi täyttä omavaraisuutta, vaan 80 % omavaraisuusasteen. Kun taas 1970-luvulla maatalouspolitiikan päätavoitteena oli maatilojen tulotason parantaminen ja kaiken maatalousmaan pitäminen tuotannosta kustannuksista piittaamatta, oli pääministerinä Maalaisten puolueen (nyk. Keskustapuolue) puheenjohtaja, joka oli myös itse viljelijä. Tuolloin SDP piti Keskustapuoluetta parhaana hallituskumppaninaan, eikä kyseenalaistanut maatalouspolitiikan suuntaa. 1980-luvulla taas sääntelyä purettiin ja maataloutta hallittiin suunnata enemmän markkinaorientoituvaksi, liittyi taas SDP:n suurempaan valtaan ja yhteistyöhön ennemminkin muiden puolueiden, kuin Keskustapuolueen kanssa. Esimerkiksi maitokiintiöt poistettiin vuonna 1989 ja vientituista luovuttiin 1990, sosiaalidemokraattien johdolla. Vuoden 1990 toimet liittyivät varsin radikaaliin suunnanmuutokseen maatalouspolitiikassa. Muutos perustui periaatteeseen, ettei maatalous eroa muista talouden sektoreista ja kohdistui siten maatalouspolitiikan perustaan. Poliittikkareformia kuitenkin loivennettiin, kun vuonna 1991 valtaan tuli neljän puolueen oikeistohallitus ja maatalousministeriksi nousi Keskustapuolueen edustaja. Tämä hallitus oli myös vastuussa EU-jäsenyysneuvotteluista ja panosti maatalouden huomioimiseen sopimuksessa.

Myös Suomessa SDP:n ja maataloustaustaisen puolueen yhteistyö on ollut merkittävää etenkin ennen sotia harjoitetussa maatalouspolitiikassa. Sotien jälkeen Maalaisliitto / Keskusta on ollut sekä SDP:n että Kokoomuksen hallituskumppanina pysyen hallituksessa melkein koko sodanjälkeisen ajan aina 1990-luvun puoliväliin saakka. Ei olekaan yllätys, ettei suuria maatalouspolitiikan reformeja Suomessa tapahtunut ennen Eu:iin liittymistä. (Rabinowicz ja Lindahl 1997.)

Suomalaisten ja ruotsalaisten viljelijöiden suhtautumisessa Eu-jäsenyyteen ennen unioniin liittymistä oli suuria eroja. Ruotsalaiset kannattivat unioniin liittymistä, sillä heille oli odotettavissa siitä taloudellisia hyötyjä. Oli odotettavissa jälleen maatalouspolitiikan reformi, ellei jäsenyys olisikaan toteutunut, sillä SDP oli palannut valtaan vuoden 1994 vaaleissa. Sen esittämät muutokset maatalouspolitiikkaan ja jäsenyysneuvotteluissa sovittuihin toimenpiteisiin kuitenkin peruuntuivat, sillä puolue tarvitsi Keskustapuolueen tukea saadakseen läpi muut tavoitteensa eduskunnassa, sillä maassa oli vähemmistöhallitus. Maatalous ei siten menettänytään, kuten oli pelätty, vaan itse asiassa saivat jopa enemmän maataloustukea kuin jäsenyysneuvotteluissa oli sovittu. (Rabinowicz ja Lindahl 1997, 19 – 20.)

Suomessa taas viljelijät vastustivat EU-jäsenyyttä. Suomen Keskusta johti jäsenyysneuvotteluja ja halusi saavuttaa maatalouden kannalta mahdollisimman edullisen jäsenyys sopimuksen. Suomi esim. sopi pohjoisesta tuesta 62. leveyspiirin pohjoispuolella sekä LFA-tuen ulottamisesta lähes koko maahan, niin, että vain 15 % viljelysmaasta jäi LFA-tuen ulkopuolelle. Maataloustukea maksettiin edelleen merkittävässä määrin kansallisesta budjetista. Keskustan hävittyä eduskuntavaalit vuonna 1995 se joutui oppositioon. Uusi hallitus joutui leikkaamaan kustannuksia maan taloudellisen tilanteen vuoksi ja maataloustukea kohdistettiin suuria leikkauksia, lähes 20 % aiemmasta maatalousbudjetista. (Rabinowicz ja Lindahl 1997, 20.)

On varsin selvää, että molemmissa maissa Keskustapuolueen vaikutus maatalouspolitiikkaan on ollut suuri. Jos puolue on ollut mukana hallituksessa, maatalouden asema politiikassa on ollut suotuisampi. Suomen ja Ruotsin maatalouspolitiikoilla on ollut suuria eroja. Suomessa noudatettiin sodan jälkeen aina EU-jäsenyyteen saakka periaatetta, että tuottavuuden kasvun hyöty tulee kanavoida viljelijöille, eikä kuluttajille. Hallituksella oli selkeä halu tukea vientiä. Viljelijöiden vahva asema heijastui korkeaan maan arvoon Ruotsiin verrattuna. Myös suomalaisten viljelijöiden tulojen suhde teollisuustyöntekijän tuloihin, verrattuna tulojen suhteeseen Ruotsissa ovat olleet korkeammat. Suomessa tilojen koko on pienempi kuin Ruotsissa ja maatalouden osuus työvoimasta, suhteessa BKT:een ja maan saatavuuteen, on ollut korkeampi, johtuen Rabinowiczin ja Lindahlin (1997, 22) mukaan nimenomaan harjoitetusta maatalouspolitiikasta.

Ruotsissa maataloustaustaisen puolueen vaikutus on riippunut nimenomaan siitä, onko se vaa'ankei-asemassa. Sinänsä se on ollut potentiaalinen hallituskumppani sekä oikeiston että vasemmiston kanssa, mutta sen strateginen asema on vaihdellut. Ruotsissa viljelijöiden poliittinen asema on kuitenkin ollut Rabinowiczin ja Lindahlin tutkimuksen mukaan heikempi kuin Suomessa.

Tutkimuksen kolmas hypoteesi, hallituskokoonpanon vaikutus maatalouspolitiikan muutoksiin, on nähtävissä etenkin Ruotsissa, mutta myös Suomessa. Ruotsissa politiikan muutokset etenkin vuoden 1990 reformissa eivät johtuneet sen enempää sisäisistä kuin ulkoisistakaan paineista. Esimerkiksi maitokiintiöiden poisto ja viljan aseman heikentäminen eivät suinkaan yhtenäistäneet Ruotsin maatalouspolitiikkaa Euroopan Unionin Yhteisen maatalouspolitiikan kanssa, vaan veivät sitä ennemminkin pois päin siitä. Reformin aikaan jäsenyys ei ollut poliittisella agendalla. Ruotsin liberaali maatalouspolitiikka aiheutti myös jäsenyysneuvotteluissa kireyttä. Suomi johti Pohjoismaiden yhteisiä neuvotteluja ja oli politiikassa varsin eri linjoilla Ruotsin kanssa. Reformin perustana eivät myöskään olleet budjettipaineet, koska esim. viljelijät maksoivat itse kotieläintuotteiden vientituet. (Rabinowicz ja Lindahl 1997, 23)

Rabinowicz ja Lindahl toteavatkin, ettei Pohjoismaissa harjoitettua maatalouspolitiikkaa voi tutkia pelkästään painostusryhmiä tutkimalla, vaan myös poliittinen prosessi tulee huomioida. Maataloustukien kohtalo vaikuttaa olevan yhteydessä myös siihen, mihin muihin asioihin maatalous linkittyy, tämä on huomattavissa etenkin, kun maatalouden osuus kansantaloudesta on alhainen. (Rabinowicz ja Lindahl 1997, 22 – 23.)

Hasund ym. (1999, 19.) ovat tutkineet sitä, miksi ympäristötukijärjestelmät Suomessa ja Ruotsissa eroavat. He löysivät kolme pääsyytä eroihin: 1) yleiset taloudelliset tilanteet, 2) edeltänyt poliittinen tilanne ja 3) kulttuurinen ja poliittinen tilanne.

Suomessa maatalouspolitiikalla on ollut maaseututavoite pidempään kuin Ruotsissa. Siinä on ollut myös vahva aluepoliittinen merkitys. Näyttää myös siltä, että Suomessa on kiinnitetty Ruotsia vähemmän huomiota kuluttajanäkökulmaan. Tätä voidaan selittää sillä, että Ruotsi on urbanisoitunut Suomea aikaisemmin. Vaikutusta on myös ollut sodalla, sillä Suomessa toisen maailmansodan vai-

kutukset tuntuivat selvemmin ja vaikuttivat elintarvikkeiden omavaraisuustavoitteeseen voimakkaasti. Ruotsissa on panostettu enemmän rationalisointiin ja vähemmän omavaraisuuteen tai maaseudun asuttuna pitämiseen. Kun maat liittyivät Euroopan Unioniin, tuet vähenivät Ruotsissa paljon nopeammin kuin Suomessa. (Hasund ym. 1999, 19.)

Toisena selityksenä ympäristötukiohjelmien erilaisuudelle tutkijat pitävät aiemmin tehtyjä toimenpiteitä. Ympäristöasiat olivat voimakkaasti mukana Ruotsin maatalouspolitiikassa jo 1980-luvulla, kun ne Suomessa tulivat mukaan vasta 1990-luvulla. Jos ajatellaan, että maatalouden päästöjen vähentäminen on kaupunkilaisten intressiryhmien ajamien asioiden listalla, tämä ei ole yllätys. Ruotsihan kaupungistui Suomea aiemmin. (Hasund ym. 1999, 19.)

Bruttokansantulo on Ruotsissa Suomea korkeampi, mikä osaltaan voi selittää sitä, miksi ympäristöasioita on huomioitu siellä aiemmin kuin Suomessa. Ympäristöasioilla on positiivinen tulojousto, eli kun on paremmat tulot, ollaan valmiita suuntaamaan enemmän huomiota ympäristöasioihin. Myös työttömyysasteessa on maiden välillä eroja: Ruotsissa on ollut työttömyyttä vain vähän Suomeen verrattuna. Tämäkin voi olla yksi syy sille, että Suomessa alueelliset asiat ovat olleet merkittävässä roolissa maatalouspolitiikassa. Maataloustuen määrään vaikuttavia tekijöitä ovat myös suomalaisen pientilavaltaisuus ja suhteellisen korkea maatalouden työllisten määrä Ruotsiin verrattuna. (Hasund ym. 1999, 20.)

Uudet politiikkavälineet on sopeutettava olemassa olevaan politiikkaan. Suomessa oli noussut esille kovempaa painetta vähentää maatalouden ravinnepäästöjä ja muita ympäristövaikutuksia. Samalla oli suuria paineita korvata hintojen laskun aiheuttamaa maatalojen tulojen alenemaa suorilla tuilla. Siksi ympäristötukijärjestelmä katsottiin tarkoituksenmukaiseksi. Ruotsissa oli jo tehty paljon toimenpiteitä maatalouden ympäristövaikutusten minimoimiseksi. Siksi ympäristötukiohjelman toimia suunnattiin eri tavalla. (Hasund ym. 1999, 20.)

Ympäristöjärjestöt ja hallinnon ympäristöinstituutiot ovat Ruotsissa varsin vahvoja, luultavasti johdettujen sekä hyvästä taloudellisesta tilanteesta että kulttuuriperinnöstä. Myös tässä tutkimuksessa on kiinnitetty huomiota hallituskokoonpanoihin. Suomessa maataloustaustainen puolue on ollut hallituksessa suuren osan sotienjälkeisestä ajasta. Lisäksi maataloushallinnossa työskentelee paljon ihmisiä, jotka on koulutettu maatalousmyönteisessä ympäristössä. Ruotsissa ensimmäisen EU:n ympäristötukiohjelman toteuttamisen aikoina oli vallassa sosiaalidemokraattinen puolue. Ruotsin SDP:ssä on ollut voimakkaita tahoja, jotka ovat vastustaneet maataloussektorille jaettavia tukia. (Hasund ym. 1999, 21.)

Ruotsin suunnattua maatalouspolitiikkaansa markkinaorientoituneempaan suuntaan 1990-luvulla ajatus on pikkuhiljaa tullut hyväksytyksi laajemmissa piireissä koko maassa. Ruotsissa on myös vallalla mielipide, että kunkin sektorin on vastattava omista ympäristökustannuksistaan ja hallinnon rahoitusta voidaan käyttää vain julkishyödykkeiden osalle. Ruotsissa valtiovarainministeriö on halunnut osallistua politiikan suunnitteluun, ei pelkästään budjetin jakamiseen. (Hasund ym. 1999, 21.)

5.3 Intressiryhmien osallistuminen maatalouspolitiikan suunnitteluun Suomessa ja Ruotsissa 2000-luvulla

Tätä tutkimusta varten tarkasteltiin ministeriöiden asettamia, maatalouspolitiikkaan liittyviä työryhmiä ja niiden antamia raportteja. Tarkasteltavat työryhmäraportit on jaettu kolmeen luokkaan: Maatalous- ja maaseutupoliittisia käsitteleviin, tuotantoeläinten hyvinvointiin liittyviin ja muunto-geenisten kasvien viljelyyn liittyviin raportteihin.

5.3.1 Maatalous- ja maaseutupoliittisia kysymyksiä käsittelevät työryhmät

Suomen maa- ja metsätalousministeriö asetti 23.5.2007 *Maidontuotannon tulevaisuuden vaihtoehtot –työryhmän*. Sen tarkoituksena on ”arvioida maitosektorin kehitystä sekä tuotannon ja jalostuksen toimintaedellytyksiä vaihtoehtoisissa tulevaisuuden toimintaympäristöissä” (MMM 2007:19). Työryhmä on tähän mennessä julkaissut kiintiöjärjestelmää käsittelevän väliraportin ja loppuraportin pitäisi ilmestyä touko-kesäkuussa 2008. Loppuraportti käsittelee maidontuotannon tulevaisuutta laajemmin.

Työryhmän jäsenet edustivat seuraavia sektoreita (asiantuntijajäsenet ja sihteeri mukaan luettuna):

1) valtion elimet	5 edustajaa
2) maataloustuottajaorganisaatiot ja osuuskunnat	4 edustajaa
3) puolueet ja niiden edustajat	0 edustajaa
4) tutkimusorganisaatiot ja muut asiantuntijat	1 edustaja
5) muut asiaan liittyvät intressiryhmät	0 edustajaa
6) maanviljelijät	0 edustajaa
7) elinkeinoelämän edustajat	1 edustaja
8) kunnat ja kunnalliset organisaatiot	0 edustajaa
(komitean jäsenet luetellaan liitteessä 1)	

SLC:n edustaja on myös kansanedustaja, mutta tässä tapauksessa hänen katsottiin edustavan maataloustuottajaorganisaatiota.

Työryhmän mukaan keskeinen tavoite on, että Suomessa tuotetaan vuosittain 2,3 – 2,4 miljardia litraa maitoa. Lisäksi tavoitteena on tuotannon säilyminen koko maassa niin, ettei alueiden välillä tapahdu suuria siirtymiä. Erityisesti työryhmä mainitsee maidontuotannon säilymisen Etelä-Suomessa, lähellä suurinta kulutus- ja jalostusaluetta. Työryhmä ehdottaa, että Suomen ensisijaisena tavoitteena tulee olla EU:n maitokiintiöjärjestelmän jatkaminen myös vuoden 2015 jälkeen. Ellei kiintiöjärjestelmä jatku, tulee nostaa esille vaihtoehtoisia tarjonnansäätelykeinoja. Työryhmä myös edellyttää, että maitotuotemarkkinoilla säilytetään riittävät turvaverkkotoimet. Kiintiöjärjestelmän pehmeään laskuun, eli asteittaiseen kiintiön määrän nostoon ja sitä myötä sen merkityksettömäksi muuttumiseen, on liitettävä tilatuen rahoitukseen kansallinen ”kirjekuori”, tuotantoon sidottu tuki, jolla kompensoidaan maidon hinnanalennuksesta johtuvat menetykset ja turvataan epäsuotuisten alueiden tuotanto. Tuen rahoitus vaaditaan hoidettavaksi EU:n maitobudjetista säästyneillä varoilla. Investointituen ehtona olevaa kiintiövaatimusta on työryhmän mukaan helpotettava asteittain. Erityisesti Etelä-Suomeen suunnattavia toimenpiteitä on investointitukien täysimääräinen toteuttaminen. Lisäksi ehdotetaan, että kauppa-alueilla 1 ja 4 (AB-alueet sekä Ahvenanmaan maakunta) vapautetaan kiintiökauppa kokonaan. Investointitukien osalta ehdotetaan, että lannanlevitysala luetaan osaksi peltoalavaatimusta. Lisäksi suoramyyntikiintiöiden kauppa olisi vapautettava koko maassa ja mahdollisuudet kiintiöiden myyntiajan lyhentämiseen vapaassa kaupassa selvitetään.

Pohjoisen alueen ja AB-alueen tilojen erilainen kohtelu investointituissa perustellaan sillä, että eteläisen Suomen maidontuotanto on laskenut huolestuttavasti ja tuotantomäärä pitäisi pitää vähintään ennallaan. Siksi työryhmä ehdottaa investointitukien kohdentamista täysimääräisinä AB-alueella. C-alueella investointitukia voisi kohdentaa alueellisen tuotantotilanteen mukaan. Tällä pyritään estämään tuotannon alueellinen keskittyminen. Tukien tason on raportin mukaan pysyttävä vähintään ennallaan ja maidon kannattavuudella on oltava riittävä turvaverkko.

Työryhmän kokoonpano heijastelee voimakkaasti tavoitetta saada neuvotteluargumentteja maa- ja metsätalousministeriön ja Euroopan komission välisiin neuvotteluihin maitokiintiöiden tulevaisuudesta. Työryhmä koostuu ainoastaan maa- ja metsäministeriön edustajista, tuottajajärjestöjen ja osuuskuntien edustajista sekä Elintarviketeollisuusliiton edustajasta. Lisäksi asiantuntijana on käytetty Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskuksen professoria. Elintarviketeollisuusliiton ja osuuskuntataustaisten meijeriyritysten edustajat pitävät tietysti ensisijaisena tavoitteenaan saada riittävästi raaka-ainetta käyttöönsä. Maitomäärän tuotantotavoite ja erityinen painotus tuotannon säilymiseksi suurin piirtein nykyisellä tasolla Etelä-Suomessa on selvästi maitoteollisuuden edustajien tahto, koska maidonjalostuskapasiteettia on huomattavasti eteläisessä Suomessa. Tuotannon säilyminen koko maassa voidaan osoittaa sekä tuottajajärjestöjen että elintarviketeollisuuden mielipiteeksi samoin kuin tavoite kiintiöjärjestelmän jatkamisesta, sillä sitä on pidetty olennaisena kannustimena maidontuotannolle ja turvana ulkomailta tulevaa tuontia vastaan. Molemmat maitoteollisuuden yritykset, jotka työryhmässä ovat edustettuina: Valio Oy ja Hämeenlinnan Osuusmeijeri, ovat osuustoiminnallisia yrityksiä ja siten lähellä myös tuottajaorganisaatioita. Niillä on yhteinen etu. Tukipolitiikkaa koskevat lausunnot ovat selkeästi tuottajajärjestöjen mielipiteitä.

Suomesta otettiin toiseksi analysoitavaksi raportiksi *Artiklan 141 mukaista tukea valmistelleen työryhmän* raportti (MMM 2007:13). Maa- ja metsätalousministeriö asetti työryhmän marraskuussa 2006 ja sen tehtävänä oli valmistella komissiolle tehtävää tukiesitystä artiklan 141 perusteella maksettavan tuen jatkamisesta.

Työryhmän jäsenet edustavat seuraavia sektoreita (molemmat valtiosihteerit mukaan luettuna):

1) valtion elimet	5 edustajaa
2) maataloustuottajaorganisaatiot	4 edustajaa
3) puolueet ja niiden edustajat	0 edustajaa
4) tutkimusorganisaatiot ja muut asiantuntijat	0 edustajaa
5) muut asiaan liittyvät intressiryhmät	0 edustajaa
6) yksittäiset maanviljelijät	0 edustajaa
7) elinkeinoelämän edustajat	0 edustajaa
8) kunnat ja kunnalliset organisaatiot	0 edustajaa
(komitean jäsenet luetellaan liitteessä 1)	

Kun otetaan myös asiantuntijat luokitteluun mukaan, saadaan seuraava jako:

1) valtion elimet	8 edustajaa
2) maataloustuottajaorganisaatiot	5 edustajaa
3) puolueet ja niiden edustajat	0 edustajaa
4) tutkimusorganisaatiot ja muut asiantuntijat	4 edustajaa
5) muut asiaan liittyvät intressiryhmät	0 edustajaa
6) yksittäiset maanviljelijät	0 edustajaa
7) elinkeinoelämän edustajat	0 edustajaa
8) kunnat ja kunnalliset organisaatiot	0 edustajaa

Entiset maa- ja metsätalousministerit katsottiin edustavan muita asiantuntijoita (luokka 4). Puutarhajärjestöt luettiin yhdeksi maataloustuottajaorganisaatioksi.

Työryhmän kokoonpanossa on jälleen huomiota herättävää se, että jäsenenä on vain maa- ja metsätalousministeriön sekä maataloustuottajaorganisaatioiden edustajia. Asiantuntijoissa oli mukana myös edustus valtiovarainministeriöstä sekä tutkimusorganisaatioista. Mukana oli myös kaksi edellistä maa- ja metsätalousministeriä, jotka molemmat ovat olleet neuvottelemassa aiempia sopimuksia artiklaan 141 liittyen.

Raportissaan työryhmä linjaa, että Suomen liittymissopimuksen artiklan 141 mukaisen Etelä-Suomen kansallisen tuen tavoitteet ovat ennallaan liittymisneuvottelujen aikaan verrattuna. Työryhmän mielestä Euroopan Unionin yhteinen maatalouspolitiikka ei ota riittävästi huomioon Etelä-Suomen maatalouden erityispiirteitä, vaikka yhteistä maatalouspolitiikkaa onkin uudistettu. Siksi tarvitaan täydentävää, kansallisesti rahoitettua tukea. Tukijärjestelmän tulisi olla pitkäaikaista ja sen tulisi ottaa huomioon tuotanto-olosuhteet. Tukimuotojen olisi turvattava maatalouden jatkuminen Etelä-Suomessa. Myös tuotantosidonnaisuutta korostetaan ja perusteluina mainitaan pohjoinen sijainti ja maatalouden erityispiirteet. Tuotannosta irrotettuina tukien oikeutus saattaa tulla kyseenalaiseksi, jos tuotanto lopetetaan.

Tukijärjestelmän keston tulisi työryhmän näkemyksen mukaan ulottua yli seuraavan maaseutuasetuksen ohjelmakauden vaihteen, eli vuoden 2013 yli. Pitkäaikaista ohjelmaa perustellaan vakaudella, jota yrittäjät tarvitsisivat päätöksentekoon, pitkäjänteisellä maatilojen kehittämällä ja tasapainoisemmalla rakennekehityksellä. Tämä voidaan katsoa selkeästi tuottajaorganisaatioiden mielipiteeksi.

Tukiohjelman valmistelun pohjaksi ehdotetaan jakoa neljään päätuoteryhmään: märehitjät, yksimahaist, puutarhatalous ja eräät viljelykasvit. Märehitjät –ryhmän tuen perusteluissa nostetaan esille nurmituotannon ympäristöystävällisyys, maidon riittävän tarjonnan merkitys ja naudanlihan alituotantotilanne. Yksimahaisten, eli sika- ja siipikarjatalouden osalta huomioidaan se, että ala on varsin markkinasuuntautunut ja hinnat vaihtelevat suuresti. Yksimahaista ajatellaan usein viljan jatkojalosteina ja viljan hinta vaikuttaakin niiden tuotannon kannattavuuteen voimakkaasti. Alalla on tapahtunut voimakasta rakennekehitystä, kun entistä suurempi osa tuotannosta tulee entistä suuremmista yksiköistä. Suurtuotannon edut on saavutettavissa helpommin sika- ja siipikarjataloudessa kuin nautakarjataloudessa. Työryhmä kuitenkin huomauttaa, että tuotantopanosten ja tuotteiden pitkät kuljetusmatkat ja esim. valkuaisen tuontitarve lisäävät Suomen tuotantokustannuksia myös näillä aloilla Keski-Euroopan maihin verrattuna. Puutarhatalouden tukea perustellaan ilmastosta johtuvasta varastointitarpeesta. Eteläisemmissä maissa varastointia tehdään lähinnä tarjonnan tasapainottamiseksi. Eräät viljelykasvit –ryhmään kuuluisi työryhmän ehdotuksen mukaan sokerijuurikas, tärkkelysperuna ja avomaan vihannekset sekä öljy-, valkuais- ja kuitukasvit. Viljoista tähän ryhmään kuuluisivat leipävehnä, ruis sekä mallasohra. Tuella kannustettaisiin näiden kasvien viljelyyn.

Jos tuet irrotetaan tuotannosta, olisi sillä erilaisia vaikutuksia eri tuotantosuuntiin. Kaikilla tuotantosunnilla tukien irrottamista tuotannosta ei edes pidetä mahdollisena. Joissain tapauksissa viljelijöiden tulokehitys saattaisi tasapainottua, mutta samalla kotimaisen maataloustuotannon määrä voi työryhmän arvion mukaan alentua huomattavasti. Tukien ja tuotannon eriyttämisen katsotaan myös saavan mahdollisesti aikaan sen, että tuotanto keskittyy parhaille alueille ja suurimpiin tilakokoluokkiin. Vaativampien erikoiskasvien osalta haluttaisiin säilyttää kannuste viljelyyn tukien avulla. Mahdollinen tukien porrastaminen yrityskoon mukaan pitäisi työryhmän mielestä arvioida tuotantosuantakohtaisesti. Mikäli tukia porrastetaan, olisi huomioitava, että yksikkökoon kasvattaminen ja

tuotannon kehittäminen pysyisivät kiinnostavina. Tässä lausunnossa voidaan katsoa olevan vaikutusta niin tutkimusorganisaatioista kuin maataloustuottajaorganisaatioistakin.

Työryhmän mielestä uudessa tukiohjelmassa on oltava sekä tulotukea, jolla vaikutettaisiin tuotannon kannattavuusedellytyksiin, että rakennetukia (aloitus- ja investointitukia), joilla voitaisiin kehittää tuotantorakennetta. Aloitus- ja investointitukijärjestelmä tulisi toteuttaa EU:n sallimien maksimien mukaan. Investointitukien osalta raportissa esitetään tukien olevan sellaisia, että tuotannon kehittäminen olisi mahdollista erikokoisilla tiloilla. Tämä on selkeästi maataloustuottajaorganisaatioiden mielipide, sillä ne edustavat kaikenkokoisia tiloja. Työryhmä myös ehdottaa, että rakennetukien osalta eri vaihtoehdot selvitettäisiin perusteellisesti. Esimerkiksi korkotuen osalta olisi vaihtoehdot tutkittava huolellisesti.

Esitettyjä linjauksia varten on teetetty arviointi, jossa on analysoitu tilarakenteen kehitystä, ympäristövaikutuksia sekä maatalouden hinta-, tulo- ja kannattavuuskehitystä. MTT Taloustutkimus arvioi, että eteläisen Suomen maatalouden kannattavuus on voimakkaasti riippuvainen Etelä-Suomen kansallisesta tuesta.

Tukien tarpeen korostaminen raportissa johtuu tietenkin työryhmän aiheesta, Etelä-Suomen maatalouden tukemisen tarpeesta. Suomessa tukipolitiikka on muodostunut merkittäväksi aiheeksi maatalouspolitiikassa ja etenkin tuottajajärjestöt ovat voimakkaasti tuoneet esille artikkelin 141 mukaisen maataloustuen merkitystä eteläisen Suomen maatalouden säilymiselle.

Suomesta valittiin tarkasteltavaksi myös maa- ja metsätalousministeriön 16.8.2006 asettama *Maatalouspolitiikan vaihtoehdot* -työryhmä, jonka tehtäväksi annettiin vaihtoehtoisten varautumis- ja ratkaisumallien valmistelu Suomen maa- ja elintarviketalouden toimintaedellytysten muutoksiin.

Työryhmän jäsenet ja asiantuntijat voidaan jaotella seuraavasti (sihteerit mukaan luettuna):

1) valtion elimet	3 edustajaa
2) maataloustuottajaorganisaatiot	0 edustajaa
3) puolueet ja niiden edustajat	0 edustajaa
4) tutkimusorganisaatiot ja muut asiantuntijat	4 edustajaa
5) muut asiaan liittyvät intressiryhmät	0 edustajaa
6) yksittäiset maanviljelijät	2 edustajaa
7) elinkeinoelämän edustajat	3 edustajaa
8) kunnat ja kunnalliset organisaatiot	0 edustajaa
(komitean jäsenet luetellaan liitteessä 1)	

Entinen maa- ja metsätalousministeri Kalevi Hemilä luettiin tässä ryhmään elinkeinoelämän edustajat.

Työryhmän kokoonpano on hyvin mielenkiintoinen, sillä sen jäsenet eivät edusta intressiryhmiä tai poliittisia puolueita. Jäsenien valintaperusteina näyttävät olevan enemmänkin henkilökohtaiset ominaisuudet ja kokemus. Ministeriöiden edustajia työryhmässä on kaksi: valtiosihteerit Raimo Sailas valtiovarainministeriöstä ja kansliapäällikkö Jarmo Vaitinen maa- ja metsätalousministeriöstä. Muutoin jäseninä on yksittäisiä maanviljelijöitä sekä liike-elämän edustajia ja tutkijoita. Työryhmä on varsin suppea; puheenjohtajan lisäksi vain seitsemän jäsentä sekä kaksi sihteerää. Tavoitteen asettelu heijastuu siis myös työryhmän kokoonpanossa: halutaan saada ennakkoluulottomia ratkaisumalleja todettuihin ja olemassa oleviin ongelmiin. Tiiviissä, pienessä ryhmässä keskustelu on todennäköisesti hedelmällisempää kuin suuressa ryhmässä.

Työryhmä asetti päätehtäväkseen esittää kilpailukykyä parantavia toimenpide-ehdotuksia ja ratkaisumalleja. Näiden avulla voitaisiin parantaa maa- ja elintarviketalouden kannattavuutta ja toimintamahdollisuuksia maatalouspolitiikan muutokset huomioiden. Työryhmän mielestä kilpailukyky on elintarvikeklusterin kannattavan toiminnan keskeisin jatkumisedellytys. Maatalouspolitiikan rahoitus on epävarmaa, joten vain kilpailukykyyn parantamisella voidaan turvata elintarviketalouden jatkuvuus.

Raportissa todetaan, että maa- ja elintarviketalouden rakennekehitystä ja yrityskoon kasvua tulisi nopeuttaa. Politiikalla ei saa hidastaa rakennekehitystä. Tilakoon kasvattamisen myötä maataloudesta tulee entistä pääomavaltaisempaa ja vieraan työvoiman osuus kasvaa. Yrittäjältä tämä edellyttää entistä enemmän liiketoimintaosaamista. Maatalousyrittäjille tulisi kohdistaa enemmän ja uudenlaisia kehittämis- ja neuvontapalveluja. Maatalouden tuottavuuskehityksen todetaan olleen hidasta rakennekehityksestä huolimatta. Kilpailukykyyn paraneminen kuitenkin edellyttäisi myös tuotavuuden kasvua. Investointien osalta työryhmä edellyttää, että tuettavat investoinnit arvioidaan huolellisesti ja niiden rahoittamiselle asetetaan selkeät kriteerit. Investointien tavoitteena tulee olla tuottavuuden paraneminen. Investointitukia pitäisi muokata niin, etteivät ne valuisi tilan ja maataloussektorin ulkopuolelle. Uuden teknologian omaksumiseen on kannustettava esimerkiksi rahoitusinstrumenttien avulla. Myös työntekijän palkkaamista syrjäisellä maaseudulla ja ydinmaaseudulla on tuettava. Luopumisjärjestelmää ehdotetaan kehitettäväksi joustavammaksi, jotta vajaasti tuotavat pellot saataisiin tehokkaaseen käyttöön ja sukupolvenvaihdokset tapahtuisivat molemmille osapuolille, luopujalle ja jatkajalle, sopivalla hetkellä. Sukupolvenvaihdosten ja luopumisten yhteydessä olevia tuki- ja verotussäännöksiä eri yritysmuotojen välillä on yhtäläistettävä. Erilaisia malleja mahdollistaa tilan kehittäminen sukupolvenvaihdoksen jälkeen on selvitettävä. Pellon vuokraajan 10 vuoden katto ehdotetaan poistettavaksi ja vuokraamisesta pyritään tekemään houkutteleva vaihtoehto sivutoimiselle viljelylle. Työryhmä on pohtinut myös syrjäisellä maaseudulla olevan maatalouden työllistämisaikutusta. Alueilla ei välttämättä ole korvaavia tulomahdollisuuksia. Näiden alueiden maaseudun elinvoimaisuuden turvaamiseksi on suunnattava erityisiä toimia.

Tutkimuksen, opetuksen ja neuvonnan yhteistyötä tulee työryhmän mukaan kehittää. Neuvontasektorille ehdotetaan erilaistamista. Viljelijäjoukko on kovin heterogeenista ja tarpeet ovat erilaisia. Operatiivinen neuvonta, rutiinineuvonta vaatii erilaista osaamista kuin strateginen neuvonta. Kentällä tulisi olla siis erilaisia toimijoita. Tarvittaessa tietotaitoa on tuotava ulkomailta tai kehitettävä projektien avulla Suomessa. Työryhmä esittää neuvontasetelijärjestelmää, jolla yrittäjä voisi hankkia tarvitsemansa neuvonnan haluamaltaan taholta, jopa ulkomailta. Markkina-alueena voi olla koko Suomi.

Geeniteknologiaan on otettava selkeä ja tietoon perustuva, myönteinen kanta, jotta sen edut saadaan hyödynnettyä mahdollisimman nopeasti. Pohjoisten luonnonolojen aiheuttamaa haittaa voidaan työryhmän mukaan tasata geeniteknologiaa käyttämällä. Kansalaisten tietoa voidaan lisätä mahdollisimman tieteiden mahdollisimman kansantajuisten viestinnän avulla. Myös lannan käsittelyn vaihtoehtoja on kehitettävä lannanlevitysalan ollessa niukkaa. Maatilalla tuotettu ja käytetty bioenergia on työryhmän mielestä oltava verovapaata. Omavaraisen energiantuotannon kehittämistä maataloilla on tuettava. Viljelijäarenkaiden ja yhdyskuntien biokaasureaktoreiden hankintaan ja niiden kehittämiseen on ohjattava lisää varoja. Elintarvike- ja maatalousalan huippuosaamista on kehitettävä. Elin-
tarviketeollisuudella on käytössä bioteknisiä innovaatioita, joita on synnytetävä jatkuvasti lisää, jotta Suomi pärjää maailmanmarkkinoilla. Tutkijoiden ja elinkeinoelämän välistä kommunikaatiota ja ymmärrystä on työryhmän mielestä lisättävä. Biotekniikkaa on kehitettävä ja hyödynnettävä läpi koko ketjun, elintarvikkeista jätteiden käsittelyyn saakka.

EU:n maatalouspolitiikassa on työryhmän mukaan päästävä nykyistä oikeudenmukaisempaan tasutukseen, jossa Suomen CAP-tuki on samalla tasolla Etelä- ja Keski-Euroopan tukitason kanssa. Tukipolitiikan yksinkertaistaminen ja pitkäaikaisuus ovat myös tärkeitä. Ympäristötukijärjestelmässä tulee olla joustavuutta ja mahdollisuuksia ”vaihtokauppaan” viljelijöiden välillä. Intensiivisen tuotantostrategian tila voisi täyttää ympäristötuen vaatimuksia yhteistyössä laajaperäisemmän tilan kanssa. Ulkoisvaikutuksille, julkishyödykkeille, olisi luotava markkinat, jolloin viljelijä voi myydä vaikkapa maisemapalveluja naapurille. EU:hun olisi saatava huoltovarmuusmalli, jolla varmistetaan maataloustuotannon jatkuvuus koko yhteisön alueella. Näin varauduttaisiin myös ilmastonmuutokseen. Tukien hallinnoinnin yksinkertaistaminen ja muuttaminen mahdollisimman pitkälle sähköiseen muotoon on toteutettava. Työryhmä muistuttaa, että Suomen tulee huolehtia siitä, että EU:n virkakoneistossa on mahdollisimman paljon henkilöitä, jotka tuntevan maamme erityisolosuhteet. Tämä on tärkeä vaikuttamisen keino.

Raportissa kritisoidaan kilpailulainsäädännön keskittyvän lähinnä alhaisten kuluttajahintojen varmistamiseen. Lainsäädäntöä olisi tarkasteltava niin, että se olisi oikeudenmukainen läpi koko ketjun. Viljelijöiden välisellä yhteistyöllä niin ostoissa kuin myynneissäkin voitaisiin parantaa alkutuottajan neuvotteluasemaa. Pelkästä hankintayhteistyöstä voisi siirtyä myös tarjontayhteistyöhön.

Työryhmä esittää, että tuotannon luontainen keskittyminen Suomessa olisi sallittava. Alueilla, joilla on muitakin ansaintamahdollisuuksia, ei kotieläintuotanto ole välttämättä kiinnostava vaihtoehto, kun taas syrjäisellä seudulla se saattaa olla liki ainoa mahdollisuus.

Tässä ryhmässä on vaikeaa osoittaa, mitkä mielipiteet ovat kunkin tahon esittämiä. Onko siis kyseessä aidon vuorovaikutuksen tuoma synteesi? Työryhmässä oli jäsenenä myös entinen maa- ja metsätalousministeri, jonka tässä ryhmässä katsottiin edustavan elinkeinoelämää. Hän oli myös asiantuntijana Artiklan 141 mukaista tukea valmistelleessa työryhmässä, jonka loppuraportissa oli hyvin erilaisia painotuksia kuin tässä raportissa. Tosin hänen roolinsa tässä ryhmässä oli erilainen ja myös ryhmän tavoitteet olivat hyvin erilaiset.

Ruotsin valtioneuvosto asetti vuonna 2004 parlamentaarisen komitean hahmottelemaan pitkän aikavälin maaseutupoliittista strategiaa. Komitea nimettiin *maaseutukomiteaksi* (SOU:101).

Työryhmän jäsenet ja asiantuntijat voidaan jaotella seuraavasti:

1) valtion elimet	9 edustajaa
2) maataloustuottajaorganisaatiot	1 edustaja
3) puolueet ja niiden edustajat	8 edustajaa
4) tutkimusorganisaatiot ja muut asiantuntijat	1 edustaja
5) muut asiaan liittyvät intressiryhmät	2 edustajaa
6) yksittäiset maanviljelijät	0 edustajaa
7) elinkeinoelämän edustajat	1 edustaja
8) kunnat ja kunnalliset organisaatiot	2 edustajaa
(komitean jäsenet luetellaan liitteessä)	

Ryhmään oli koottu maaseutuun positiivisesti suhtautuvia tahoja siten, että ne edustivat laajasti maaseudun eri sektoreita. Valtion elimiä on paljon, sillä esimerkiksi haja-asutusaluevirasto, kuluttajavirasto ja maatalousvirasto katsottiin edustavan valtion laitoksia. Työryhmässä korostuu julkisen sektorin näkyminen, sillä painopiste on paitsi poliittisten puolueiden edustajissa, myös kuntasektorin sekä valtion elimien edustajissa. Intressiryhmät ja tutkimusorganisaatiot ovat suhteessa varsin niukasti edustettuina.

Komitean ehdotuksissa on paljon aloitteita kuntien ja muiden paikallisten organisaatioiden roolin vahvistamiseksi maaseudun kehittämisen suunnittelemisessa ja ohjaamisessa. Mietinnössä todetaan, että Ruotsin maaseutualueet tarvitsevat monipuolisempaa yritystoimintaa ja dynaamisempia työvoimamarkkinoita. Julkisen sektorin roolia maaseudun elävyyden ylläpidossa korostetaan. Mietinnössä myös ehdotetaan, että maassa tehtäisiin pitkän tähtäimen suunnitelma kestävän tasapainon saavuttamiseksi maatalousmaan suojelemisessa ja toisaalta ruuan- ja energiantuotannon varmistamisessa. Toisaalta toivotaan varmistusta siitä, että maata on käytettävissä myös kuntien ja yhteiskunnan tarpeisiin. Näiden mielipiteiden voidaan katsoa heijastelevan kunnallisten organisaatioiden kantoja.

Elinkeinoja käsitellään ohjelmassa monipuolisesti. Maatalous vaikuttaa itse asiassa olevan ohjelmassa aika pienessä roolissa, yhtenä kaikista maaseudun elinkeinoista. Tuottajaorganisaatioilla oli-kin työryhmässä vain yksi edustaja. Ryhmässä oli edustus myös yrittäjäjärjestöstä sekä ammattijärjestöstä. Tämä osaltaan vaikuttaa elinkeinojen monipuoliseen käsittelyyn mietinnössä.

Maisema-arvoille on varattu varsin paljon tilaa. Mietinnössä ehdotetaan arvokkaiden maisema-alueiden suojelua ja kehittämistä suunnittelun, johtamisen ja suojelun avulla. Yksityisten ja julkisten intressien tasapaino nähdään positiivisena haasteena, joka voi tuoda uusia työmahdollisuuksia. Maisema nähdään arvokkaana ja halutaan, että myös lapset ja nuoret oppivat arvostamaan maaseutumaisemaa. Mietinnössä on lausuma, että kauniin maiseman toivotaan olevan samaan aikaan sekä kestävässä että tehokkaassa ja tuottavassa käytössä. Myös maaseudun arvoa asuinpaikkana korostetaan. Yhä useampi viettää yhä suuremman osan vuodestaan loma-asunnollaan. Siksi esim. tietoliikenne- ja liikenneyhteyksien ja muun infrastruktuurin merkitystä painotetaan. Tämä lienee sekä tuottajaorganisaation, yrittäjien että kuntajärjestöjen kanta. Mietinnössä ehdotetaan myös mm. verovähennyksiä työmatkaliikenteeseen maaseudulta. Tässä näkyy selkeästi kuntaorganisaatioiden kanta. Pienet kunnat ovat usein asuinpaikkoja suuremmissa kunnissa työssäkäyville ja työmatkavähennykset kannustaisivat ihmisiä muuttamaan pienempiin kuntiin, vaikka työpaikka olisikin suuremmissa kaupungeissa.

Mietinnössä todetaan, että Ruotsin maaseutututkimus on varsin vaatimatonta verrattuna moneen muuhun maahan. Tämän arvellaan kertovan siitä, että useissa muissa maissa maaseudulla ja maaseutupolitiikalla on enemmän painoarvoa eikä maaseutua ole Ruotsissa nähty tieteen kenttänä. Maaseutututkijat eivät myöskään harjoita juuri yhteistyötä, osittain johtuen siitä, ettei siihen ole sopivaa areenaa. Mietinnössä ehdotetaan tutkimuksen suuntaamista sektoritutkimuksesta kohti laajempaa maaseudun tutkimista.

Maatalouden osalta mietinnössä kiinnitetään huomiota alueiden välisiin eroihin. Pohjoisten alueiden maatilojen vähenemisellä ja etenkin kotieläintilojen lopettamisella saattaa olla työryhmän mukaan negatiivisia vaikutuksia myös muille alueen yrityksille ja palveluille. Muutoin huomattavaa on esim. infrastruktuurin laatu- ja määräongelmiin puuttuminen. Mietinnössä kirjataan ongelmaksi sekin, että globaali talousajattelu suuntaa huomion lähinnä kasvukeskuksiin ja syrjäiset maaseutualueet jätetään oman onnensa nojaan. Maaseutuelinkeinojen mahdollisuuksina nähdään mm. paikalliset erikoistuotteet, uusiutuvat energialähteet ja vihreät elinkeinot, hiljaisuutta ja rauhaa etsivät turistit ja kasvava kysyntä korkealaatuisille elintarvikkeille EU-markkinoilla. Myös sukupolvenvaihdosten pieni määrä maatiloilla nostettiin mietinnössä esille. Varsinaisesti maatilojen sukupolvenvaihdoksiin ei kuitenkaan puututtu sen enempää, vaan kaikkia maaseudun yrityksiä käsiteltiin yhtenä ryhmänä.

Maatalous tuottaa työryhmän mukaan kahta hyödykettä: elintarvikkeita ja julkishyödykkeitä, kuten arvokkaita maisemia. Nyt kuitenkin maatalouden markkinat laajenevat myös energiantuotantoon.

Elintarviketuotannon kannattavuudella on ratkaiseva merkitys sekä maaseudun että yritysten kehitymisessä maaseudulla. Mietinnössä painotetaan, että poliitikkojen pitää kantaa vastuu ruotsalaisen elintarviketuotannon kilpailukyvyn kehittymisestä. Kun maatalouden tulot laskevat, monet viljelijät hankkivat lisätuloja muusta yritystoiminnasta, metsätaloudesta tai muusta työstä. Perinteisen maatalouden kannattavuudesta tulee kuitenkin työryhmän mielestä huolehtia. Mietinnössä muistutetaan myös, että maatalouden kannattavuus on tiiviisti yhteydessä elintarvikejalostusteollisuuden kannattavuuteen, koska suuri osa elintarviketeollisuudesta on viljelijöiden omien osuuskuntien omistamia. Tässä maataloustuottajaorganisaation vaikutus näkyy selvimmin. Tämä on selkeästi maatalouspoliittinen kanta.

Uusiutuvien energiamuotojen osalta mietinnössä toivotaan kiinnitettävän erityisesti huomiota tavoitteen täyttämiseen mahdollisimman suurelta osin kotimaisilla energialähteillä. Maatilälähtöisten energiamuotojen, puu- ja peltoenergian sekä esim. biokaasun tuotannon, kehittämiseen tulee panostaa. Maiseman osalta huomioidaan se, että nykyinen maatilojen tuotantorakenne vähentää maiseman monimuotoisuutta, kun kasvilajivalikoima yksipuolistuu ja laidunten määrä vähenee. Työryhmä ehdottaa, että maisemanhoitoon kannustettaisiin hallinnollisin toimin: maisema voisi olla yksi vaihtoehto maatilan tuotantosuuntana. Viljelijöiden välisellä yhteistyöllä voitaisiin tuottaa ruokaan lisäarvoa, kun markkinoinnissa korostetaan tuotantomenetelmiä. Mietinnössä nostetaan esimerkiksi luonnonlaitumet Vindelälvenissä, jossa viljelijöiden yhteistyönä hoidetaan 337 hehtaarin arvokasta luonnonlaidunalueita. Lisäksi liha saadaan myytyä ”luonnonlaidunlihana” kuluttajille ja siten erikoistuotteesta saadaan lisähintaa. Ilmastomuutoksen osalta tuodaan esille maaseudun haavoittuvuus ja hallitusta kehoitetaan huomioimaan ilmastomuutoksen seuraukset politiikkatoimenpiteissä.

5.3.2 Tuotantoeläinten hyvinvointiin liittyvät työryhmät

Suomessa kokoontui työryhmä laatimaan *Tuotantoeläinten hyvinvointistrategiaa* kesäkuusta 2004 alkaen (MMM 2006:20). Työryhmän tehtäväksi annettiin laatia ”strategia, jossa muun muassa määriteltäisiin tuotantoeläinten hyvinvoinnille asetettavia tavoitteita eläinten pidossa, hoidossa, kohtelussa ja käsittelyssä. Työryhmä tarkastelisi strategiassa erilaisia eläinten pitomuotoja ja niiden hyväksyttävyyttä sekä tärkeimpiä eläimille suoritettavia toimenpiteitä.” (MMM 2006:20, 3.)

Työryhmän jäsenet edustavat seuraavia sektoreita:

1) valtion elimet	3 edustajaa
2) maataloustuottajaorganisaatiot ja osuuskunnat	2 edustajaa
3) puolueet ja niiden edustajat	0 edustajaa
4) tutkimusorganisaatiot ja muut asiantuntijat	3 edustajaa
5) muut asiaan liittyvät intressiryhmät	3 edustajaa
6) yksittäiset maanviljelijät	0 edustajaa
7) elinkeinoelämän edustajat	1 edustaja
8) kunnat ja kunnalliset organisaatiot	0 edustajaa
(komitean jäsenet luetellaan liitteessä)	

Kun otetaan myös asiantuntijat luokitteluun mukaan, saadaan seuraava jako:

1) valtion elimet	3 edustajaa
2) maataloustuottajaorganisaatiot ja osuuskunnat	5 edustajaa
3) puolueet ja niiden edustajat	0 edustajaa
4) tutkimusorganisaatiot ja muut asiantuntijat	5 edustajaa
5) muut asiaan liittyvät intressiryhmät	3 edustajaa

6) yksittäiset maanviljelijät	0 edustajaa
7) elinkeinoelämän edustajat	5 edustajaa
8) kunnat ja kunnalliset organisaatiot	0 edustajaa

Työryhmässä muita maataloustuottajaorganisaatioiden lisäksi muita intressiryhmiä olivat Eläinlääkäriliitto, Kuluttajaliitto sekä valtakunnalliset eläinsuojelujärjestöt. Eläinsuojelujärjestöt olivat nimenneet yhden yhteisen edustajan. Kotieläinjalostusosuuskunta FABIA katsottiin tässä yhteydessä kuuluvan tuottajaorganisaatioihin, sillä se on viljelijöiden omistama osuuskunta. Toisaalta se voisi olla myös muut asiantuntijat –ryhmässä. ProAgria, neuvontajärjestö on luokiteltu kohtaan muut asiantuntijat, koska kuultavana oli ollut lammasneuvoja, joten todennäköisesti hänet on kutsuttu paikalle alan erityisosaamisen vuoksi. Sekin voisi tosin olla esim. tuottajaorganisaatioissa, koska kyseessä on viljelijäomisteinen organisaatio. Yksittäisistä kauppaketjuista kuultavana on ollut S-ryhmä ja teollisuusyrityksistä HK Ruokatalo Oy. Nämä olisi voinut luokitella myös muihin intressiryhmiin tai kohtaan maataloustuottajaorganisaatiot ja osuuskunnat, koska molemmat ovat osuustoimintapohjaisia yrityksiä. Tässä kohtaa kuitenkin päädyttiin luokittelemaan ne elinkeinoelämän edustajiksi.

Tuotantoeläinten hyvinvointistrategian tavoitteena on luoda suuntaviivat suomalaiselle kotieläintuotannolle. Raportin alussa todetaan, että ”eläinten hyvinvointia voidaan edistää tehokkaasti säilyttämällä kotimainen eläintuotanto”. Perusteluissa sanotaan, että lähellä tuotetun tuotteen tuotantotapaa on helpompi seurata. Lisäksi suomalainen tuotantoketju on läpinäkyvä ja viranomaistoiminta luotettavaa. Työryhmä toteaa, että paitsi asenteet, myös taloudellinen tilanne vaikuttaa tuotantoeläinten kohteluun. Tuotannon kannattavuus vaikuttaa hoitajan jaksamiseen ja mahdollisuuksiin tehdä eläinten olosuhteita parantavia investointeja. Raportissa kuitenkin huomautetaan, että eläinten olosuhteita voi parantaa ilman kustannuslisäystä muuttamalla tapaansa käsitellä eläimiä.

Työryhmä esittää, että tuotantoeläinten hyvinvointi kytketään kansalliseen elintarvikkeiden laatu-strategiaan, eli eläinten hyvinvointi olisi yksi laatutekijä. Kaikkien elintarvikeketjun toimijoiden olisi myös sitouduttava eläinten hyvinvoinnin edistämiseen. Kansainvälisessä yhteistyössä ja Euroopan Unionissa Suomi edistää eläinten hyvinvointia ottaen kuitenkin huomioon myös taloudellisen kannattavuuden. Myös WTO-neuvotteluissa eläinten hyvinvointi nostetaan esille tärkeänä kohtana ja korostetaan sen merkitystä. Tätä voitaisiin käyttää siis argumenttina tietyille suojaus- tai tukitoimille maataloudessa. Tämä voidaan siis selkeästi tulkita tuottajajärjestöjen kannaksi.

Raportti mainitsee, että keskitytään niihin toimiin, jotka oleellisesti vaikuttavat eläinten hyvinvointiin. Tuottajia kannustetaan eläinten hyvinvoinnin huomioonottamiseen kehittämällä niihin painotuvia tukimuotoja. Tällainen tukiporkkana lienee tuottajaorganisaatioiden kanta. Työryhmä myös toivoo tutkimuksia eläinten parantuneen hyvinvoinnin vaikutuksesta tuotantoon. Olisi perustettava neuvottelukunta, johon kuuluisi niin eläinten pidon kuin hyvinvoinninkin asiantuntijoita. Muutokseen eläinten pidossa olisi pyrittävä vaikuttamaan jo uusia menetelmiä kehitettäessä.

Raportissa myös esitetään, että olisi arvioitava se, kuinka paljon tilalla voidaan pitää eläimiä yhtä hoitajaa kohti, eläinten pito-olosuhteet huomioiden. Eläinten käsittelytaitoja olisi parannettava ja kannustettava hankkimaan eläinten käsittelyä helpottavia laitteita ja tiloja. Tässä näkyy eläinsuojelujärjestöjen kanta. Tuottajajärjestöt tuskin lähtevät esittämään mielipidettä jonkinlaisesta maksimieläinmäärästä hoitajaa kohti. Raportissa myös kiinnitetään huomiota siihen, että ammattitaitoisia eläinten hoitajia ja viljelijöitä on koulutettava riittävästi. Tuottajajärjestöillä ja eläinlääkäreillä on ollut huolta esimerkiksi ammattitaitoisten lomittajien riittävästä määrästä.

Eläinten hyvinvointia pitäisi voida dokumentoida paremmin ja tähän keinoksi esitetään eläinten terveydenhuoltojärjestelmän kehittämistä koko maan ja kaikki tuotantoeläinlajit kattavaksi. Tässä näkyy eläinlääkäriorganisaation mielipide. Työryhmän mukaan eläinten hyvinvointiin liittyvän teknologian, erityisesti ilmastointi- ja ruokintalaitteiden, asentamiselle, toimivuudelle ja käyttöön opastukselle tulisi luoda laatuvaatimukset. Sähkökatkoksia varten tulisi olla varautumissuunnitelmat. Eläinlääkintäjärjestelmän osalta työryhmä esittää, että niitä tulee kehittää eri tuotantoeläinten tarpeita vastaavaksi. Lisäksi kohtuuhintaisia eläinlääkintäpalveluja on oltava saatavilla koko maassa. Etenkin sana ”kohtuuhintaisuus” on maataloustuottajaorganisaation mielipide. Ryhmän mielestä eläinlääkinnän painopiste tulee olla eläinten terveydenhuollossa ja sairaat eläimet on hoidettava välittömästi. Tässä näkyy eläinsuojelujärjestöjen kanta, mutta myös eläinlääkäriorganisaatio painottaa terveydenhuollon näkökulmaa.

Raportissa on pohdittu laajasti eri eläinlajien hyvinvointiin vaikuttavia tekijöitä ja otettu kantaa parannuskohteisiin. Tässä tutkimuksessa mainitaan esimerkinomaisesti muutamia parannusehdotuksia. Sikojen kohdalla työryhmä esittää, että karjuporsaiden kastroinnista luopumista selvitetään. Nautojen osalta suositellaan pihattojen rakentamista parsinavetoiden sijaan, koska jaloittelumahdollisuus on ensisijainen tavoite. Työryhmä toivoo tutkimusta mm. siipikarjan jalkojen kunnosta sekä lihasiipikarjalle sopivista virikkeistä ja orsista. Suomen tulisi toimia aktiivisesti, jotta häkkikanalakiello tulee alkuperäisen suunnitelman mukaisesti voimaan EU:ssa vuonna 2012. Turkiseläinten osalta työryhmä toivoo lisää tutkimustietoa mm. supikoiran tarpeesta talviuneen sekä turkiseläinten emokäyttäytymisestä. Jalostuksessa tulee kiinnittää huomiota eläinten terveyteen, kesyyteen ja käsiteltävyyteen. Porojen tarhausolosuhteille tulee laatia lainsäädäntö ja hyvinvointitutkimusta aiheesta tulee lisätä. Porojen terveydenhuoltojärjestelmää on kehitettävä. Työryhmä myös esittää porojen määrän vähentämistä, jotta kaikille olisi riittävästi ruokaa. Tuottajajärjestö ei lähde ottamaan voimakkaasti kantaa esimerkiksi pihattojen puolesta ja parsinavetoita vastaan, sillä laaja tuottajakenttä ei hyväksy kovin tiukkoja kannanottoja tuotantomuotojen välillä. Sen sijaan nämä ovat selkeästi sekä eläinsuojelujärjestöjen ja eläinlääkäriliiton kantoja. Tutkimustarpeen painottaminen on kuitenkin kaikkien edustettujen intressiryhmien mielipide, sillä jokainen niistä tarvitsee tutkimustuloksia omien argumenttiansa perusteeksi.

Eläinten hyvinvointistrategian keskeisenä asiana on sekä kuluttajien että eläintuotannon ammattilaisten tiedon lisääminen. Usealta eläinten hyvinvoinnin sektorilta puuttuu edelleen tutkimustietoa. Työryhmä esittää, että Suomen eläinsuojelulainsäädännön perustana on EU:n lainsäädännön vähimmäistaso, mutta joissakin tapauksissa kansallinen lainsäädäntö voisi olla yhteisön lainsäädäntöä tiukempi. Lainsäädännöstä on raportin mukaan poistettava suositukset ja tehtävä selkeät pelisäännöt sille, mikä on kiellettyä ja mikä sallittua. Tämä lausunto on toivottu niin eläinsuojelujärjestöjen, eläinlääkäreiden kuin tuottajienkin puolesta. Eläinsuojien rakentamiseen tulisi ottaa eläinten hyvinvoinnin asiantuntija mukaan suunnitteluun jo luonnosvaiheessa. Työryhmä esittää luotavaksi Avoin maatila –ohjelman, jossa kuluttajat pääsisivät tutustumaan eri tuotantomuotoihin. Tilavierailujen odotetaan lisäävän kuluttajien mielenkiintoa eläinten hyvinvointiin ja vaikuttavan ostokäyttäytymiseen. Esimerkiksi Finfood, jonka tehtävänä on tiedottaa suomalaisesta ruuantuotannosta, on varmasti kannattanut tällaista esitystä.

Ruotsista valittiin analyysin kohteeksi turkiselinkeinon selvitystyöryhmän laatima selonteko *Eläinten hyvinvointi ja turkistuotanto* (SOU 2003:86). Hallitus asetti työryhmän toukokuussa 2002 valmistelemaan selontekoa, jonka pohjalta hallitus voi tehdä päätöksiä turkiselinkeinon liittyvistä toimista.

Työryhmän jäsenet voidaan jaotella seuraavasti:

1) valtion elimet	3 edustajaa
2) tuottajaorganisaatiot	1 edustaja
3) puolueet ja niiden edustajat	1 edustaja
4) tutkimusorganisaatiot ja muut asiantuntijat	3 edustajaa
5) muut asiaan liittyvät intressiryhmät	3 edustajaa
6) yksittäiset maanviljelijät	0 edustajaa
7) elinkeinoelämän edustajat	0 edustajaa
8) kunnat ja kunnalliset organisaatiot	1 edustaja

(komitean jäsenet luetellaan liitteessä)

Intressiryhmistä työryhmässä on edustettuna yksi tuottajaorganisaatio, turkistuottajat sekä kolme muuta intressiryhmää: kaksi eläinsuojelujärjestöä sekä lemmikkieläinyhdistys. Ruotsin Chinchillan jalostusyhdistys on lemmikkieläinyhdistys, joten se luokitellaan muihin intressiryhmiin. Kyseinen organisaatio on otettu mukaan työryhmään kesken työskentelykauden. Sinänsä erikoista, että mukana on lemmikkieläinjärjestö, mutta voitaneen ajatella, että perusteena on ilmeisesti henkilön tietämys eläimestä ja sen vaatimuksista, sillä loppuraportissa chinchillan turkistuotantoa pidetään varsin eettisenä. Eläinsuojelujärjestöistä toinen, Förbundet djurens rätt on radikaali järjestö, joka ajaa turkistuotannon kieltämistä ja suosittelee kasvissyöntiä. Ryhmän vastuullinen selvitysmies katsottiin edustavan puoluetta, sillä kyseessä on entinen kansanedustaja. Muutoin kokoonpanossa on varsin tasaisesti tutkimusorganisaatioita, valtion elimiä sekä intressiryhmiä. Myös kunta-ala on edustettuna.

Selonteko liittyy keskusteluun siitä, onko turkistuotanto eettisesti kestävä ja pitäisikö sen harjoittaminen Ruotsissa lakkauttaa. Eläinsuojelulain mukaan eläimen täytyy voida toteuttaa luontaisia käytösmallejaan. Niinpä maassa oli ennen selontekoa keskusteltu siitä, mahdollistaako turkistuotanto luontaiset käytösmallit. Työryhmä otti kaksi lähestymistapaa aiheeseen: Onko turkistuotanto mahdollista eläinsuojelulain edellyttämällä tavalla ja mitkä olisivat toimintatapojen muutosten seuraukset. Toinen lähestymistapa oli se, mitkä olisivat turkistuotannon lopettamisen seuraukset. Myös turkistuotannon laajuutta ja alueellista sijaintia selvitettiin ja samalla analysoitiin sitä, miten mahdollinen tuotannon lopettaminen voitaisiin toteuttaa.

Työryhmä kiinnitti huomiota siihen, että turkiseläinten hyvinvoinnista on saatu ristiriitaisia tutkimustuloksia. Joissakin tutkimuksissa arveltiin lopputuloksen olevan poliittisesti toivottu, jolloin niitä ei voida pitää pätevinä. Lisäksi tutkimukset ovat kohdistuneet lähinnä minkkeihin ja toinen suuri turkiseläinlaji Ruotsissa, chinchilla, on vähemmän tutkittu. Tutkimustulokset kertovat, että minkeillä on stereotyyppistä käytöstä, mikä ei kuitenkaan johdu pelkästään häkin koosta, vaan monesta osatekijästä. Työryhmän mielestä on saatava lisää käytännön tutkimustietoa, ennen kuin voidaan tehdä päätöksiä eläinten olosuhteiden minimivaatimuksista. Toisaalta on osoitettu, ettei turkistuotanto nykyisellään täytä eläinsuojelulain vaatimuksia, mutta eläinten olosuhteita muuttamalla se voisi vaatimukset täyttää.

Kenen pitää kantaa vastuu epävarmuudesta, joka turkistuotannon tulevaisuudella on? Työryhmä pohti sitä, pitäisikö turkisteollisuuden itse huolehtia siitä, jos ala ei täytäkään tulevaisuudessa eläinsuojelulain minimivaatimuksia. Työryhmä moitti turkistuotantoa siitä, ettei se ole panostanut eläinten olosuhteiden muuttamiseen, vaikka tutkimustuloksia eläinten stereotyyppisestä käytöksestä on julkaistu jo 1990-luvun alussa. Vastuuta ei kuitenkaan työryhmän mielestä voi vierittää vain turkistuotannon niskoille, vaan osasyynsä voi olla silläkin, ettei Ruotsissa ole tehty turkiseläintutkimusta eivätkä viranomaiset ole painostaneet tuotannonalaa parannuksiin. Yhdeksi mahdollisuudeksi nähdään antaa turkistuotannolle lyhyt lisäaika eläinten häkkiolosuhteiden parantamiseen, etenkin, jos

sama ratkaisu otetaan käyttöön kaikissa Pohjoismaissa. Muiden tuotantoeläinten osalta olosuhteiden parantaminen on aloitettu jo vuosia sitten, mutta minkin osalta ollaan lähtökuopissa. Siksi ehdotetaan, että ala ryhtyy toimiin välittömästi. Chinchillan osalta työryhmä yhtyy Ruotsin maatalousneuvoston määräyksiin, eikä esitä lisäehtoja, mutta ei toisaalta voi ottaa kantaa siihenkään, ovatko kaikki määräykset tarpeellisia. Työryhmä sen sijaan ehdottaa, että toimialalle annetaan aikaa uusien tuotantomenetelmien kehittämiseen ja kyseiset menetelmät myös arvioidaan. Tässä turkistuoannon edustaja on saanut näkemyksenä esille, sillä eläinsuojelujärjestöt olisivat todennäköisesti ottaneet tiukemman kannan eläinten olosuhteiden parantamisen aikatauluun.

Turkistuoannon lakkauttamisen tiimoilta työryhmä esittää edellä mainituilla perusteilla, että minkin kasvatuksessa alalle tulisi antaa viiden vuoden lisää aika tuotantomenetelmien kehittämiseen. Chinchillan kasvatuksen kieltämiselle työryhmä ei löytänyt perusteita eläinsuojelulain nojalla. Eläinten suojelun perusteella siis tuotannonalan lopettamiselle ei löydy perusteita. Toisaalta työryhmä pohti turkistuoannon eettistä perustaa, siis sitä, onko turkistuoanto välttämätöntä, vai pelkästään ylellisyystuote. Eläinsuojelulaissa ei ole otettu kantaa siihen, mitä tarkoitusta varten eläintä pidetään. Eettisillä ja moraalisisilla arvoilla on se rajoite, että ne ovat yleensä subjektiivisia. Työryhmän mielestä luokittelu, että turkis on enemmän ylellisyystuote kuin vaikkapa liha tai eläinten pitäminen kilpailuja varten, on subjektiivinen arvotus. Jokainen kuluttaja voi itse tehdä eettisiä valintoja, joita ei tarvitse lainsäädännöllä ohjata. Tällä perusteella työryhmä esittää, ettei selontekoa tehdessä ole tullut esille syitä, jonka perusteella turkistuoanto olisi lakkautettava. Kuitenkin on mahdollista, että tulevaisuudessa se kielletään esim. siinä tapauksessa, ettei tuotanto täytä eläinsuojelulain vaatimuksia. Työryhmässä on tämän tekstin perusteella keskusteltu voimakkaasti eettisyydestä. Raportissa on kuitenkin kirjattu asia varsin diplomaattisesti ottamatta tiukkaan kantaa eettisyyteen.

Mahdollisen tuotantokiellon seuraamuksista työryhmä arvioi, että jos kiello tehdään eläinten käyttö-tarkoituksen perusteella, saattaa valtio joutua kompensoimaan tahoja, joihin kiello vaikuttaa. Jos taas kiello tehdään eläinsuojelulain perusteella, kompensaatiota ei voitane vaatia. Toisaalta tuotannon lakkauttaminen aiheuttaisi taloudellisia seuraamuksia turkistuoantoteollisuudelle. Työryhmä arvioi karkeasti turkistuoannon kieltämisen aiheuttavan yli miljardin kruunun tappiot viiden vuoden aikana. Vaikutuksia tulisi myös turkistuoantoon kytköksissä oleville aloille sekä niille maantieteellisille alueille, jossa turkistuoantoa harjoitetaan, etenkin Sölvesborgin kunnalle, jossa sijaitsee kolmannes Ruotsin turkistuoannosta. Tässä näkyy kunnallisten elimien vahva rooli Ruotsin päätöksenteossa.

Tutkimuksia turkiseläinten olosuhteista oltiin aloittamassa selonteon aikaan, joten työryhmä esitti, että uudelleenarviointi turkiseläinten olosuhteista suhteessa eläinsuojelulakiin tehtäisiin vuoden 2010 loppuun mennessä. Ellei ala täytä lain asettamia minimivaatimuksia, se voitaisiin sulkea osittain tai kokonaan. Tavoitetaso, joka vuoden 2010 loppuun mennessä olisi saavutettava, on työryhmän mielestä minkin stereotyyppisen käytöksen väheneminen hyväksyttävälle tasolle. Kaikilla eläinlajeilla esiintyy stereotyyppistä käytöstä stressin yhteydessä. Ei siis voida vaatia stereotyyppisen käytöksen täydellistä loppumista, mutta sitä on oltava selkeästi vähemmän. On kuitenkin vaikeaa asettaa tarkkaa määritelmää hyväksyttävälle rajalle, joten työryhmä ehdottaa, että alan kehittymistä seurataan tarkasti ja asiasta käydään jatkuvaa keskustelua.

Vaikea aihe on varmasti herättänyt voimakasta keskustelua työryhmässä. Kun jäsenenä on radikaali eläinsuojelujärjestö, joka avoimesti kampanjoi turkistuoantoa vastaan sekä turkistuottajien järjestö, voi olettaa, että keskustelu on ollut voimakasta. Loppuraportista on kuitenkin saatu varsin diplomaattinen, joskin on huomattavaa, että siinä ehdotetaan selkää takarajaa eläinten hyvinvointiin liittyville parannuksille tai tuotanto kielletään.

5.3.3 Muuntogeenisten kasvien viljelyyn liittyvät työryhmät

Suomesta tutkimukseen analysoitiin työryhmämuistiota MMM 2005:16, joka on loppuraportti *Muuntogeenisten viljelykasvien sekä tavanomaisen ja luonnonmukaisen maataloustuotannon rinnakkaiselon mahdollistaminen Suomessa*. Maa- ja metsätalousministeriö asetti työryhmän helmikuussa 2004. Ryhmän tehtäväksi tuli ”antaa suositukset toimenpiteiksi ja ohjeiksi muuntogeenisten viljelykasvien sekä tavanomaisen ja luonnonmukaisen maataloustuotannon rinnakkaiselon mahdollistamiseksi Suomessa” (MMM 2005:16).

”Työryhmän tehtävänä oli laatia ehdotukset:

- 1) niistä agronomisista toimenpiteistä, jotka mahdollistavat viljelykasvien rinnakkaiselon;
- 2) alueellisen tason toimenpiteistä, joita olisi sovellettava tietyille viljelykasvilajeille tai tuotantotyypeille (esim. siementuotanto vs. muu kasvintuotanto).

Alueellisina näkökohtina tulisi lisäksi ottaa huomioon

- muuntogeenisten kasvien osuus, lukumäärä ja tyyppi alueella,
- ilmasto-olot,
- viljelymaan pinnanmuodostus,
- viljelykierto ja maatilarakenne sekä
- ympäröivät rakenteet, kuten metsät, viljelemättömät alueet ja peltojen sijoittuminen;

- 3) hallinnollisista päätöksistä ja säädösmuutoksista, joita mahdollisesti on tehtävä sekä uusista käyttöön otettavista valvonta- ja tarkastusjärjestelmistä sekä

- 4) selvittävät kansalliset vahinkovastuuperusteet.” (MMM 2005:16)

Ohjausryhmän jäsenet edustivat seuraavia sektoreita (työryhmän sihteeri mukaan luettuna):

1) valtion elimet	8 edustajaa
2) maataloustuottajaorganisaatiot ja osuuskunnat	3 edustajaa
3) puolueet ja niiden edustajat	0 edustajaa
4) tutkimusorganisaatiot ja muut asiantuntijat	3 edustajaa
5) muut asiaan liittyvät intressiryhmät	2 edustajaa
6) yksittäiset maanviljelijät	0 edustajaa
7) elinkeinoelämän edustajat	3 edustajaa
8) kunnat ja kunnalliset organisaatiot	0 edustajaa

(komitean jäsenet luetellaan liitteessä)

Ohjausryhmässä oli laaja edustus eri ministeriöistä: maa- ja metsätalousministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, valtiovarainministeriö, ympäristöministeriö sekä kauppa- ja teollisuusministeriö olivat edustettuina ryhmässä. Tuottajaorganisaatioita edustivat molemmat suomalaiset tuottajajärjestöt MTK ja SLC sekä Luomuliitto. Luomuliitto luokiteltiin maataloustuottajaorganisaatioksi, koska se on luomuviljelijöiden edunvalvonta- ja neuvontajärjestö. Maatalouden neuvontajärjestöt, ProAgria ja SLF luokiteltiin asiantuntijaorganisaatioiksi. Myös Biotekniikan neuvottelukunta luokiteltiin asiantuntijaksi. Elinkeinoelämää edustivat Boreal kasvinjalostus Oy, Elintarviketeollisuusliitto ry sekä Suomen bioteollisuus FIB. Muita intressiryhmiä olivat Luonnonsuojeluliitto sekä Siemenkauppiaitten yhdistys.

Lisäksi oli asetettu erillinen asiantuntijatyöryhmä, jonka jäsenet edustivat seuraavia sektoreja:

1) valtion elimet	7 edustajaa
2) maataloustuottajaorganisaatiot	0 edustajaa
3) tutkimusorganisaatiot ja muut asiantuntija	0 edustajaa
4) tutkimusorganisaatiot ja muut asiantuntijat	3 edustajaa

5) muut asiaan liittyvät intressiryhmät	0 edustajaa
6) yksittäiset maanviljelijät	0 edustajaa
7) elinkeinoelämän edustajat	0 edustajaa
8) kunnat ja kunnalliset organisaatiot	0 edustajaa

Elintarvikevirasto ja Suomen ympäristökeskus voidaan lukea sekä valtion elimiksi että tutkimusorganisaatioksi, koska niillä molemmilla on sekä viranomais- että tutkimustehtäviä. Tässä tapauksessa ne katsottiin valtion elimiksi. Työryhmän tarkoituksena oli selkeästi suodattaa tutkimustietoa ohjausryhmän käyttöön eikä niinkään keskustella etiikasta.

Työryhmä rajasi työnsä välille ”pellolta laariin”, eli elintarvikeketjun alkuosaan. Lähtökohtana oli EU:n tai kansalliseen lajikeluetteloon hyväksyttyjen muuntogeenisten kasvilajikkeiden peltoviljely sekä maatilalla tapahtuva sadon käsittely. Ohjausryhmä käytti loppuraporttia laatiessaan hyväkseen asiantuntijatyöryhmän laatimaa väliraporttia (MMM 2005:9), jossa on paneuduttu yksityiskohtaisemmin biologisiin ja agronomisiin asioihin.

Loppuraportissa esitetään erilaisia toimenpiteitä, joilla muuntogeenisten kasvien rinnakkaiselo tavanomaisesti ja luonnonmukaisesti viljeltyjen kasvien kanssa onnistuisi mahdollisimman pienin riskein. Raportti sisältää niin yleisiä kasvinviljelyohjeita riskien minimoimiseksi kuin kasvilajikohtaisiakin toimenpiteitä. Suosituksiin kuuluu mm. kasvinvuorotus, tehokas kasvinsuojelu tehoaineiden käyttöä vaihdellen, risteymien ehkäiseminen kylvöajankohdan ja viljeltävän peltolohkon valinnalla, koneiden ja laitteiden huolellinen puhdistaminen ja korjuutappioiden minimointi. Huomiota on myös kiinnitettävä sadon käsittelyyn, etteivät muuntogeeniset siemenet pääse sekoittumaan tavanomaisiin tai luonnonmukaisiin. Naapureiden välinen tiedonvaihto on tärkeässä roolissa näiden riskien minimoimisessa. EU-säännösten mukaan sen, joka tuo uuden tuotantotavan alueelle, on sopeutettava alueella jo oleviin, muiden viljelijöiden tuotantotapoihin. Siksi tiedonvaihto on tärkeää hyvissä ajoin ennen uuden tuotantotavan omaksumista. Tämä on selkeästi maataloustuottajaorganisaatioiden kanta. Tiedonvaihto hyvissä ajoin ehkäisee epäselvyyksiä viljelijöiden välillä.

Raportissa korostetaan myös koulutuksen ja tiedottamisen tärkeyttä. Aiheesta olisi laadittava opas, jossa mm. selvitetään viljelijän velvollisuuksia, mikäli hän ryhtyy viljelemään muuntogeenisiä lajikkeita. Koneyhteistyön osalta muuntogeenisiä kasveja viljeltäessä on tärkeää tehdä kirjalliset sopimukset, jossa sovitaan vastuista ja menettelytavoista. Tässä näkyy sekä tuottajajärjestöjen että neuvontasektorin kanta.

Työryhmä ehdottaa säädettäväksi lailla toimenpiteitä, joilla riskejä muuntogeenisten ja muiden viljelykasvien risteymästä voidaan vähentää sekä mahdollisen sekoittumisen taloudellisesta korvaamisesta. Lakiin tulisi säätää, että muuntogeenisen lajikkeen viljelijällä on velvollisuus ilmoittaa ennen seuraavan kasvukauden siementen tilaamista viljelyä valvovalle viranomaiselle, muille viljelijöille, joiden peltolohkot ovat tietyn etäisyyden sisällä muuntogeenisestä lajikkeesta sekä lohkon haltijan vaihtuessa uudelle viljelijälle aikeestaan ottaa viljelyyn muuntogeenisiä kasvilajikkeita. Työryhmä toteaa, että maa- ja metsätalousministeriö voi rajoittaa jollain erityisalueella jonkun kasvin muuntogeenisten lajikkeiden viljelyä. Tälle pitää kuitenkin olla EY-oikeuden päätöksen mukaan hyväksyttävät erityiset perusteet. Tällainen voisi olla kylvösiementuotannon kannalta erityinen alue. Työryhmä katsoo, että vahingonkorvaustilanteessa valtio olisi lähtökohtaisesti korvausvelvollinen.

Tässä lähdetään selkeästi siitä ajatuksesta, että muuntogeenisten kasvien viljelystä saattaa olla jotain haittaa tavanomaisille kasveille tai luonnonmukaiselle viljelylle. Luonnonmukainen tuotanto haluaakin erottua selkeästi muuntogeenisiä kasveja käyttävästä tuotannosta, joten se haluaa minimoida mahdollisuuden kontaminaatioon. Tuottajajärjestön kanta myötäilee kuluttajien kantaa, eikä se ha-

lua puoltaa muuntogeenisten kasvien viljelyä Suomessa voimakkaasti. Sen on kuitenkin oltava avoin, sillä joidenkin asiantuntijoiden mukaan muuntogeenisten kasvien viljely voisi olla jopa hyödyksi, jos sillä pystyttäisiin minimoimaan epäedullisista olosuhteista johtuvaa haittaa. Niinpä tässäkin raportissa tuottajajärjestön kanta on varsin varovainen, muttei kuitenkaan kielteinen.

Raportissa todetaan, ettei Suomessa tule todennäköisesti olemaan muuntogeenisiä kasvilajeja viljelyssä vielä lähivuosina, mutta peruna, rypsi tai sokerijuurikas tulee olemaan todennäköisesti ensimmäinen muuntogeeninen viljelykasvilaji. Rinnakkaiseloa varten on kuitenkin jo varauduttava lainsäädännöllä ja oppaiden laadinnalla.

Loppuraporttiin liittyy eriävä mielipide, jonka on jättänyt ohjausryhmän Suomen luonnonsuojeluliiton edustaja. Eriävässä mielipiteessä kritisoidaan työryhmän työskentelyä siitä, ettei siellä ole esiintynyt riittävän laajaa keskustelua. Myös loppuraportin arvovalintoja kritisoidaan siitä, ettei niissä oteta huomioon kokouksen keskusteluja riittävän monipuolisesti. Luonnonsuojeluliiton edustaja on profiloitunut voimakkaana muuntogeenisten kasvien viljelyn vastustajana.

Ruotsin maatalousministeriön asettama työryhmä laati raportin *GMO-kasvien viljelyn vastuukysymykset* (SOU 2007:46). Työryhmä asetettiin huhtikuussa 2006 tarkoituksenaan selvittää, tarvitaanko vahingonkorvaussäännöksiä mahdollisten geenimuunneltujen kasvien viljelystä, käsittelystä tai kuljetuksesta aiheutuvien taloudellisten vahinkojen vuoksi.

Työryhmän jäsenet edustivat seuraavia sektoreita:

1) valtion elimet	7 edustajaa
2) maataloustuottajaorganisaatiot	2 edustajaa
3) puolueet ja niiden edustajat	0 edustajaa
4) tutkimusorganisaatiot ja muut asiantuntijat	3 edustajaa
5) muut asiaan liittyvät intressiryhmät	1 edustajaa
6) yksittäiset maanviljelijät	0 edustajaa
7) elinkeinoelämän edustajat	1 edustajaa
8) kunnat ja kunnalliset organisaatiot	0 edustajaa
(komitean jäsenet luetellaan liitteessä)	

Valtion elimistä edustettuina olivat maatalousministeriö ja ympäristöministeriö sekä maatalousvirasto, elintarvikevirasto ja korkein oikeus. Työryhmän kokoonpanossa oli paljon oikeusoppineita. Ruotsin tuottajajärjestön konsulttijärjestö, LRF Konsult, luettiin tuottajaorganisaatioihin. Kasvinjalostusyritys Svalöf Weibull Ab on elinkeinoelämän edustaja. Ruotsin vakuutusyhdistys luokiteltiin muihin intressiryhmiin.

Työryhmä käsitteli lähinnä geenimuunneltujen organismien leviämistä tai sekoittumista muihin viljelykasveihin lainopilliselta kannalta. Ruotsissa ei raporttia valmisteltaessa ole viljelty geenimuunneltuja kasvilajikkeita, mutta tutkimustarkoituksessa niitä viljellään. Koska GMO-lajikkeiden viljely yleistyy maailmalla voimakkaasti, tullaan niitä viljelemään tulevaisuudessa kaupallisesti myös Ruotsissa. Työryhmä arvioi todennäköisiksi lähivuosien GMO-kasveiksi maissia, rapsia, perunaa ja sokerijuurikasta.

Raportissa käydään läpi tilanteet, joissa geenimuunneltujen lajikkeiden siemenet voivat sekoittua tavanomaisiin tai luonnonmukaisiin siemeniin tai GMO-kasvin siitepöly kantautua muiden lajikkeiden kukkiin. Lisäksi tarkastellaan, mitä haittaa sekoittumisesta saattaa olla. Raportti keskittyy tarkastelemaan sitä, miten oikeusasteissa huomioidaan mahdolliset vahingonkorvausvaatimukset. Mietinnössä suositellaan geenimuunneltujen kasvilajikkeiden viljelijöille vastuuvakuutusta.

Raporttiin on liitetty kaksi huomautusta, joista Ruotsin tuottajajärjestön, LRF:n edustaja on jättänyt toisen. Hän vaatii, että siirtymäaikana, kun ensimmäiset geenimuunnellut kasvilajikkeet tulevat viljelyyn, mahdolliset vahingonkorvaukset maksetaan valtion perustamasta rahastosta. Perusteluina esitetään, että vastuuvakuutus tuskin ehtii markkinoille ensimmäisten viljelijöiden ottaessa kyseisiä kasveja viljelyyn, ensimmäisille vakuutus olisi hyvin kallis ja useat muutkin maat aikovat perustaa tai aikovat perustaa kyseisenlaisen rahaston.

Myös toinen huomautus käsittelee samaa asiaa. Elintarvikeviraston edustaja esittää myös siirtymäajaksi perustettavaa rahastoa, josta tarvittaessa maksetaan vahingonkorvauksia sekoittumis- ja saatumistapauksissa. Rahoitus tulisi hoitaa alkuvaiheessa hallinnollisesti. Vastuuvakuutukset eivät välttämättä ehdi valmistua ensimmäisten geenimuunneltujen lajikkeiden tullessa viljelyyn, joten alkuvaiheessa tarvitaan hallinnollista apua, jottei vahinkoa kärsinyt joudu itse taloudelliseen vastuuseen.

Työryhmässä ei ole käyty ilmeisesti varsinaista eettistä keskustelua, vaan on paneuduttu lainsäädäntöön ja oikeuskäytäntöön muuntogeenisten kasvien viljelyn osalta. Eri intressiryhmien vaikutus on siis aika vaikea osoittaa. Kuitenkin loppuraporttiin jätetyt huomautukset ovat selkeä intressiryhmien kannanotto. Jos kaksi työryhmän jäsentä on jättänyt huomautukset, joiden mukaan vahingonkorvausvelvollisuus olisi ainakin alkuvaiheessa valtiolla, miksi sitä ei ole saatu läpi loppuraporttiin? Oliko valtion edustajien kanta niin voimakas? Herää myös kysymys, mikä oli vakuutusyhdistyksen kanta.

5.3.4 Työryhmien vertailua

Eri maissa kokoontuvien työryhmien ja komiteoiden vertailu on hankalaa, koska niiden toimeksianto vaihtelevat. Suomessa on annettu hyvin rajattuja, selvästi maatalouspoliittisia asioita työryhmän valmisteltavaksi. Tavoitteena on ollut esimerkiksi kerätä argumentteja Euroopan unionin komission kanssa käytäviin neuvotteluihin. Ruotsissa taas työryhmien aiheet näyttäivät olevan muualla kuin varsinaisessa maatalouspolitiikassa. Toisaalta Ruotsi on maatalouspolitiikaltaan paljon Suomea liberaalimpi ja panostanut maatalouden kilpailukykyyn ja markkinasuuntautuneisuuteen jo kauan. Suomessa tähän on kiinnitetty enemmän huomiota vasta 2000-luvulla. Varsinaisesti maatalouspolitiikkaan liittyviä työryhmiä ei Ruotsin Valtion virallisten julkaisujen listalta löytynyt. Lähimmäksi maatalouspolitiikkaa tultiin maaseutukomitean, muuntogeenisiä kasveja koskevan ja joidenkin energiapoliittisten työryhmien kohdalla.

Työryhmien kokoonpanoissa ja loppuraporteissa on nähtävissä aiemmissa tutkimuksissa tehty havainto, että Suomessa painotetaan enemmän maataloutta ja Ruotsissa ympäristö- ja eläinten hyvinvointiasioita. Suomen työryhmissä maataloustuottajaorganisaatiot ovat selvästi enemmän mukana. Myös osuuskunnat tai osuuskuntataustaiset yritykset ovat mukana, kun taas Ruotsissa niitä ei analysoiduissa työryhmissä ollut mukana lainkaan. Sen sijaan Ruotsissa kunnilla ja kunnallisilla organisaatioilla on vahva rooli työryhmissä. Kun verrataan maataloustuottajaorganisaatioiden ja muiden intressiryhmien suhdetta, Ruotsissa on muiden intressiryhmien edustajia suhteessa selkeästi enemmän. Myös puolueet ovat edustettuina, kun ne tarkasteltavista Suomen työryhmistä puuttuivat kokonaan.

Työryhmien toimeksiannoissa ja kokoonpanoissa oli suurelta osin tavoitteellisuuden makua. Jos maatalouspoliittisten linjanvetojen laatijoiksi asetetaan vain maa- ja metsätalousministeriön virkamiehiä sekä tuottajaorganisaatioiden edustajia, lopputulos on ennalta arvattavissa. Voidaanko siis olettaa, että ministeriö tietää jo lopputuloksen? Toisaalta, jos kyseessä on rajattua asiaa valmisteleva

työryhmä, pitää arvokeskustelu jättää työskentelystä pois, jotta lopputulokseen edes päästään. Arvokeskusteluja varten täytyy perustaa omat työryhmänsä, kuten Suomessa maatalouspolitiikan vaihtoehdot –työryhmä ja Ruotsissa maaseutukomitea. Niissä on käyty selkeästi enemmän arvoihin liittyvää pohdiskelua. Toki varsinkin maatalouspolitiikan vaihtoehdot –ryhmä on esittänyt myös konkreettisia toimia. Ruotsin maaseutukomitea ei juurikaan esitä konkreettisia toimenpiteitä, vaan suosituksissa puhutaan kehittämisestä, koordinoinnista ja tutkimisesta.

Valtakunnallinen tuottajaorganisaatio ei voi ottaa kannakseen esimerkiksi maidontuotannon keskittämistä, koska häviävän alueen jäsenet eivät sitä hyväksyisi. Sen on ajettava jokaisen jäsenensä etua pitääkseen järjestön yhtenäisenä. Tässä tullaan joskus ongelmatilanteisiin. Kun maa on jaettu tukialueisiin, on vaarana, että ajaessaan jonkun tuotantosuunnan tai tukialueen asiaa on riski heikentää toisen tuotantosuunnan tai tukialueen asemaa. Tässä tapauksessa tuotantosuunta- tai alueelliset organisaatiot ehkä uskaltaisivat ottaa voimakkaammin ja radikaalimmin kantaa asioihin. Toisaalta sirpaloitunut tuottajajärjestökenttä saattaisi menettää poliittista painoarvoaan ja sillä olisi pääsy pelkästään omaa tuotantosuuntaansa tai aluettaan koskevaan työryhmään, eikä heitä kenties kutsuttaisi yleistä maatalouspolitiikkaa käsitteleviin työryhmiin. Kun vertaa Suomen sisällä maidontuotannon tulevaisuuden vaihtoehdot –raporttia, artiklan 141 mukaista tukea valmistelleen työryhmän raporttia ja maatalouspolitiikan vaihtoehdot –raporttia keskenään, tämä tuottajaorganisaatioiden vaikeus ehdottaa radikaaleja muutoksia tulee esille.

Suuri ero maiden välillä näyttää olevan se, miten maatalouspolitiikkaan suhtaudutaan. Suomessa tukipolitiikka on hyvin korostunut, kun taas Ruotsissa korostetaan markkinoita ja kilpailukykyä. Arvovalinta, painottaminen kilpailukykyyn, on tehty jo aiemmin ja nyt maaseudun elinvoimaisuutta pohjoisilla alueilla pyritään tukemaan muutoin. Suomessa on selkeästi ollut tavoitteena tuotannon säilyttäminen koko maassa ja kaikenkokoisilla tiloilla tukipolitiikan avulla. Maatalouspolitiikan vaihtoehdot -työryhmä on lähtenyt esittämään rohkeasti muutosta tähän: tuotanto saa keskittyä, jos se tapahtuu luontaisesti. Toisaalta raportissa on myös huolta maaseudun elinvoimaisuudesta ja maatilojen merkityksestä syrjäiselle maaseudulle.

Eläinten hyvinvoinnin ryhmiä tarkasteltaessa selkein ero oli siinä, että ruotsalaisessa, nimenomaan turkistuotantoon keskittyneessä työryhmässä pohdittiin myös eläintuotannon eettisiä perusteita. Työryhmä jopa päätyi suosittelemaan turkistuotannon kieltämistä, ellei toivottuja parannuksia eläinten olosuhteisiin tehdä muutaman vuoden kuluessa. Ryhmässä oli edustus radikaalista eläinsuojelujärjestöstä. Eläinsuojelujärjestöt olivat yleensäkin Ruotsin työryhmissä voimakkaammin edustettuina kuin tuottajajärjestöt. Suomen eläinten hyvinvoinnin ryhmässä painopiste taas oli enemmän tuottajaorganisaatioissa kuin eläinsuojelujärjestöissä.

Muuntogeenisten kasvien viljelyä koskevien työryhmien toimeksiannot erosivat myös maiden välillä. Suomessa keskusteltiin enemmän niistä toimenpiteistä, joilla vähennetään muuntogeenisten kasvien siementen leviäminen. Ruotsissa keskityttiin lainsäädäntöön, jolla määritettäisiin vastuukysymykset. Selkeä eroavaisuus korvauskysymyksiin löytyi: Suomessa lähtökohtana oli, että valtio huolehtii vahingonkorvausten maksamisesta ja käsittelee korvaushakemukset. Ruotsissa raportti esittää pelkästään yksityisten vakuutusyhtiöiden järjestelmää, jossa muuntogeenisen lajikkeen viljelijä ottaa vastuuvakuutuksen vahinkojen varalta. Ruotsin ryhmän loppuraporttiin oli jätetty kaksi huomautusta, joissa molemmissa vaadittiin valtiota perustamaan rahasto, josta mahdolliset vahingonkorvaukset maksettaisiin ainakin siirtymäkauden ajan. Suomen työryhmän loppuraporttiin oli jätetty yksi eriävä mielipide: Suomen Luonnonsuojeluliiton edustaja kritisoi sitä, ettei työryhmässä oltu käyty riittävän laajaa arvokeskustelua, eikä loppuraportissa huomioitu kaikkia mielipiteitä. Ohjausryhmän laajuus kielinee siitä, että ryhmän asettaja on halunnut arvokeskustelua. Asiantuntijatyö-

ryhmä, joka oli paneutunut enemmän teknisiin ja biologisiin ratkaisuihin, oli tiiviimpi ja siinä oli enemmän kyseisten aiheiden asiantuntijoita.

Ruotsin maaseutukomitean kokoonpanossa mielenkiintoista oli se, että varsinainen työryhmä koostui puoluepoliitikoista. Asiantuntijoina oli vastaavasti intressiryhmien edustajia ja asiantuntijoita. Suomen työryhmissä ei puolestaan näyttänyt olevan puoluepoliitikkoja tai kansanedustajia siinä roolissaan. Jos heitä ryhmissä oli, he olivat intressiryhmän edustajina. Muutoinkin maataloustuottajien organisaatiot olivat Suomessa selkeästi voimakkaammin edustettuina kuin Ruotsissa. Toisaalta, jos tutkimukseen olisi otettu laajempi otos työryhmissä, olisi ehkä toisenlaisiakin kokoonpanoja löytynyt.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Ministeriö voi työryhmää tai komiteaa asettaessaan tavoitella tiettyä lopputulosta. Se voi siis paitsi tehtävän annolla, myös työryhmän kokoonpanolla rajata aihetta ja loppuraportissa käsiteltäviä asioita. Työryhmä on politiikan suunnittelun väline, eikä sen lausunto vielä velvoita mihinkään. Toisaalta jos työryhmässä on laaja edustus elinkeinoelämästä, ministeriö saa paljon argumentteja ja pohjatietoja esimerkiksi lainsäädännön valmisteluun.

Ministeriön tavoitehakuisuus on nähtävillä työryhmien kokoonpanoista. Jos työryhmä koostuu vain maatalousministeriön virkamiehistä ja tuottajajärjestöjen edustajista, ei loppuraportissa ole odotettavissa maatalouteen kriittisesti kohdistuvia lausuntoja tai radikaaleja muutosesityksiä. Teorian mukaan maataloustuottajaorganisaatiot ovat turvallisuushakuisia, eivätkä ne halua suuria, nopeita muutoksia. Jos taas työryhmässä on suhteessa enemmän eläinsuojelujärjestöjen kuin tuottajaorganisaatioiden edustajia, on odotettavissa kriittisempiä kantoja olemassa olevaa tilannetta kohtaan.

Maataloustuottajaorganisaatioista yleiset tuottajaorganisaatiot ovat yleensä varovaisempia kuin tuotantosuuntaorganisaatiot, koska niiden on puolustettava koko heterogeenista jäsenkuntaansa. Tarkastelluissa työryhmäraporteissa tuotantosuuntaorganisaatioita edustivat vain turkistuottajien järjestöt, eivätkä niiden kannanotot olleet kovin voimakkaasti yleisestä tuottajaorganisaatioiden linjasta poikkeavia. Yleiset tuottajaorganisaatiot eivät tutkimuksessa tarkastelluissa työryhmäraporteissa ottaneet voimakkaasti kantaa minkään tuotantosuunnan tai alueen puolesta jotain toista vastaan, vaan ne mieluummin pyrkivät säilyttämään nykyisen tasapainon. Sen sijaan työryhmät, josta tuottajaorganisaatioiden edustus puuttui, saattoivat lähteä ottamaan kantaa vaikkapa tuotannon alueellisen keskittymisen puolesta.

Suomen ja Ruotsin suurin ero on suhtautumisessa maatalouspolitiikkaan. Ruotsin maatalous ja maatalouspolitiikka on selkeästi enemmän markkinasuuntautunut. Suomessa pyritään säilyttämään ”status quo”, niin tukien kuin tuotannonkin suhteen. Toisaalta Suomen maa- ja metsätalousministeriön suhtautuminen maataloustuottajajärjestöön näyttää tämän tutkimuksen mukaan olevan positiivisempaa kuin Ruotsin maatalousministeriön suhtautuminen oman maan tuottajajärjestöään kohtaan. Ainakin Suomessa tuottajajärjestöt näytetään integroivan maatalouspolitiikan suunnitteluun jo työryhmissä useamman henkilön edustuksella. Tähän vaikuttaa tietysti sekin, että Suomessa on kaksi tuottajajärjestöä, jotka molemmat ovat varsin tasavertaisesti edustettuina työryhmissä. Molemmissa maissa tietysti käydään vielä lausuntokierros työryhmien tuloksista, jolloin järjestöt pääsevät lausumaan mielipiteensä raporttiin ja suunnitteilla olevaan politiikkaan.

Tässä tutkimuksessa keskityttiin arvioimaan intressiryhmien roolia maatalouspolitiikassa vain erilaisten hallituksen asettamien työryhmien valossa. Tulevissa tutkimuksissa kannattaisi analysoida syvällisemmin intressiryhmien rooleja esimerkiksi haastatteleamalla intressiryhmien edustajia. Tätä tutkimusta voisi jatkaa analysoimalla sitä, millainen rooli intressiryhmillä on lainsäädännössä esim. lausuntokierroksilla ja lakien valmistelussa ministeriötasolla. Myös intressiryhmien painoarvo eduskunnan valiokuntien asiantuntijoina olisi tutkimisen arvoista. Puolueiden kiinnostusta maatalousasioihin maiden välillä olisi myös kiinnostavaa vertailla. Koska Euroopan Unionin säädökset määrittelevät kansallisen maatalouspolitiikan raamit, olisi kiinnostavaa tutkia intressiryhmien painoarvoa ja vaikutusmahdollisuuksia EU:n tasolla. Tässä tutkimuksessa pitäydyttiin vain kansallisessa toiminnassa, mutta kansainvälinen toiminta on koko ajan tärkeämpää. Tutkimusaiheeksi nousi työn aikana myös se, miten työryhmien kokoonpanot ja toimeksiannot eroavat erilaisten hallituskokoonpanojen aikana. Tietysti vaikuttavina tekijöinä ovat myös maatalouden ajankohtaiset asiat, joihin työryhmää tarvitaan, mutta tutkimuksessa voisi arvioida, onko hallituskokoonpanolla vaikutusta työryhmiin.

Tutkijalla oli alun perin käsitys, että Ruotsissa maatalouspolitiikka on liberaalimpaa, eikä tuottajajärjestöillä ole yhtä suurta painoarvoa kuin Suomessa. Tämä käsitys vahvistui jossain määrin työn aikana. On kuitenkin otettava huomioon, että raportit eroavat Suomen ja Ruotsin välillä. Ruotsalaiset raportit ovat hyvin perusteellisia ja niissä käydään taustatiedot tarkasti läpi. Työryhmien kokoonpanosta on vaikea vetää tarkkoja johtopäätöksiä, sillä niiden aiheet olivat kovin erilaiset. Molemmissa maissa kuitenkin pitänee paikkansa se, että ministeriö voi asettaa työryhmän, jolta se saa haluamiaan tuloksia.

7 LÄHTEET

Aakkula, J. 1991. Yhteinen valinta maatalouspolitiikassa. MTTL Tiedonantoja 164. 83 s.

De Gorter, H & Swinnen, J. 2002. Political economy of Agricultural Policy. In: Gardner, B.L., Rausser, G.C. Handbook of agricultural economics. p. 1893-1943.

Hasund, K. P., Carlsen, H. & Sumelius, J. 1991. Why do Finnish and Swedish Agri-Environmental Programmes Differ?. Swedish University of Agricultural Sciences (SLU), Department of Economics. Working Paper Series 1999:1. Uppsala. 25 s.

Ihamuotila, R. & Kola, J. 1997. Maatalouspolitiikan peruskäsitteistö. Helsingin yliopisto. Taloustieteen laitos. Monistesarja nro 14. 88 s.

Ihamuotila, R. & Kola, J. 1995. Poliitiikka, talous ja maatalouspolitiikka Suomessa. s. 20-41. Teoksessa: Maatalous tienhaarassa. Agriculture at the Crossroads. Lauri Kettusen 60-vuotisjuhlajulkaisu. MTTL:n julkaisuja No 77. 181 s.

Johnson, D.B. 1991. Public Choice. An Introduction to the New Political Economy. Bristlecone Books. California. 372 p.

Kettunen, L. 1992. Suomen maatalouspolitiikka. MTTL Tiedonantoja 185. 149 s.

Knutson, Ronald D., Penn, J.B. & Boehm, William T. 1983. Agricultural and Food Policy. Prentice-Hall, Inc. Englewood Cliffs, New Jersey. 387 p.

Lagstifningsprocessen 2008. Regnringkansliet. Så styrs Sverige. Saatavissa: <http://www.regeringen.se/sb/d/1522>. Viitattu 22.3.2008.

Lindahl, B. 1995. Intresseorganisationer, agrartier och jordbrukspolitik – en nordisk jämförelse. Sveriges Lantbruksuniversitet Avhandlingar 17. 178 s.

LRF 2008. Om oss. LRF:n kotisivut. Saatavissa: <http://www.lrf.se/omoss>. Viitattu 11.3.2008

Mittenzwei, K. 2001. Formalizing the Rules of the Game: A Study on the Role of Institutions in Norwegian Agricultural Policy Making. Morges Landbrukshogskole. Dissertation no. 4. 224 s.

MMM 2005:9. Muuntogeenisten viljelykasvien sekä tavanomaisen ja luonnonmukaisen maataloustuotannon rinnakkaiselon mahdollistaminen Suomessa. Väliraportti. Työryhmämuistio. Helsinki. Saatavissa: http://wwwb.mmm.fi/julkaisut/tyoryhmamuistiot/2005/trm2005_9.pdf. Viitattu 29.3.2008.

MMM 2005:16. Muuntogeenisten viljelykasvien sekä tavanomaisen ja luonnonmukaisen maataloustuotannon rinnakkaiselon mahdollistaminen Suomessa. Loppuraportti. Työryhmämuistio. Helsinki. Saatavissa: http://wwwb.mmm.fi/julkaisut/tyoryhmamuistiot/2005/trm2005_16.pdf. Viitattu 22.3.2008.

MMM 2006:20. Tuotantoeläinten hyvinvointistrategia. Työryhmämuistio. Helsinki. Saatavissa: http://www.mmm.fi/attachments/5enfjBHkB/5jylrkZEB/Files/CurrentFile/trm2006_20.pdf. Viitattu 22.3.2008.

- MMM 2007:1. Maatalouspolitiikan vaihtoehdot. Työryhmämuistio. Helsinki. Saatavissa: http://www.mmm.fi/attachments/51W4u4FIL/51W4JhTjU/Files/CurrentFile/trm2007_1.pdf. Viitattu 22.3.2008.
- MMM 2007:13. Artiklan 141 mukaista tukea valmistelleen työryhmän raportti. Työryhmämuistio. Helsinki. Saatavissa: http://www.mmm.fi/attachments/51W4u4FIL/5nGahq729/Files/CurrentFile/trm2007_13.pdf. Viitattu 22.3.2008.
- MMM 2007:19. Maidontuotannon tulevaisuuden vaihtoehdot –työryhmä. Väli raportti. Työryhmämuistio. Helsinki. Saatavissa: http://www.mmm.fi/attachments/51W4u4FIL/5u52IDrbH/Files/CurrentFile/trm2007_19.pdf. Viitattu 22.3.2008.
- MTK 2008. MTK:ssa on kolme jäsenryhmää. Saatavissa: http://www.mtk.fi/mtk/jasenyys/fi_FI/jasenyys/. Viitattu 11.3.2008
- Mueller, Dennis C. 1989. Public choice II. Cambridge University Press. 518 p.
- Niemi, R. & Häkkinen, M. 1988. Maatalouspolitiikasta ja maatalouden rakenteen alueellisista muutoksista Suomessa ja Ruotsissa 1950-luvulta 1980-luvulle. Oulun yliopisto, Pohjois-Suomen tutkimuslaitos, C84. 75 s.
- Palonen, Kari. 1988. Tekstistä politiikkaan. Vastapaino, Hämeenlinna. 212 s.
- Pekkarinen, J. & Sutela, P. 1998. Kansantaloustiede. 269 s. 4. painos. Helsinki.
- Pihvikarjaliitto 2008. Suomen pihvikarjankasvattajien liiton kotisivut. Saatavissa: <http://www.pihvikarjaliitto.fi>. Viitattu 7.4.2008.
- Rabinowicz, E. & Lindahl B. 1997. Pressure groups, political parties and government coalitions: a comparison of agricultural policies in the Nordic countries, with special reference to post-EU-accession policies in Sweden and Finland. Sveriges Lantbruksuniversitetet, institutionen för ekonomi; 1997:2. Uppsala. 26 s.
- Sikayrittäjät 2008. Sikayrittäjät ry:n kotisivut. Saatavissa: <http://sikayrittajat.fi>. Viitattu 7.4.2008.
- SLC 2007. SLC:s uppgift. SLC:n kotisivut. Saatavissa: http://www.slc.fi/var_uppgift.asp. Viitattu 11.3.2008
- SOU 2003:86. Djurens välfärd och pälsdjursnäringen. Stantens offentliga utredningar. Saatavissa: <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/11619>. Viitattu 27.3.2008.
- SOU 2006:101. Se landsbygden 2006. Statens offentliga utredningar. Saatavissa: <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/73435>. Viitattu 26.3.2008.
- SOU 2007:46. Ansvarsfrågan vid odling av genmodifierade grödor. Statens offentliga utredningar. Saatavissa: <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/84026>. Viitattu 28.3.2008.

Stevens, J. B. 1993. The Economics of Collective Choice. USA. 392 p.

Sveriges riksdag 2006. Valresultat - röstetal och andelar vid riksdagsvalet 2006. Saatavissa: http://www.riksdagen.se/templates/R_PageFull____11180.aspx. Viitattu 21.3.2008

Tilastokeskus 2007. Eduskuntavaalit, äänestystiedot 1983 – 2007. Saatavissa: http://pxweb2.stat.fi/Database/StatFin/vaa/evaa/Eduskuntavaalit%20-%20aikasarjat/Eduskuntavaalit%20-%20aikasarjat_fi.asp. Viitattu 11.3.2008

Valtioneuvosto 2005. VNS 4/2005 VP. Valtioneuvoston maatalouspoliittinen selonteko 20.10.2005. Saatavissa: http://www.mmm.fi/tiedoteliitteet/051020_SELONTEKO.pdf. Viitattu 27.4.2006

Vihinen, H. 1990. Suomalaisen rakennemuutoksen maatalouspolitiikka 1958-1987. Helsingin yliopisto. Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus, Julkaisuja 8. Mikkeli. 81 s.

Vihinen, H. 1996. Maatalous tekstinä. Teoksessa: Palonen, K. ja Summa, H. (toim.) Pelkkää retoriikkaa. Tampere. 319 s.

Vihinen, H. 2001. Recognising choice. A Study of the Changing Politics of the Common Agricultural Policy through an Analysis of the MacSharry Reform Debate in Ireland and the Netherlands. MTT Taloustutkimus (MTTL), julkaisuja, 99. 248 p.

Winters 1989, OECD Economic Studies 13: 237-266, The so-called non-economic objectives of agricultural policy. 34 p. Available: <http://www.oecd.org/dataoecd/59/27/2352338.pdf>. Referred 11.3.2008.

van der Zee, F.A. 1997. Political economy models and agricultural policy formation: empirical applicability and relevance for the CAP. Wageningen Agricultural University. Mansholt Studies 8. 269 p.

Liite**Työryhmien ja komiteoiden kokoonpanot:****Suomi**

MMM 2007:19

Maidontuotannon tulevaisuuden vaihtoehdot –työryhmä:

Puheenjohtaja: Maatalousylitarkastaja Pekka Sandholm, maa- ja metsätalousministeriö

Johtaja Seppo Heiskanen, Elintarviketeollisuusliitto

Hankintapäällikkö Heikki Mäkelä, Valio Oy

Toimitusjohtaja Reijo Kiskola, Hämeenlinnan Osuusmeijeri

Maitoasiamies Sami Kilpeläinen, Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto, MTK

Kansanedustaja Mats Nylund, Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund, SLC

Ylitarkastaja Marjatta Jokela, maa- ja metsätalousministeriö

Ylitarkastaja Leena Lamminen, maa- ja metsätalousministeriö

Sihteeri:

Ylitarkastaja Riitta Ukkonen, maa- ja metsätalousministeriö

Asiantuntijajäsenet:

Professori Jyrki Niemi, maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus, taloustutkimus

Erityisasiantuntija Ahti Hirvonen, maa- ja metsätalousministeriö.

Suomi

MMM 2007:13

Artiklan 141 mukaista tukea valmisteleva työryhmä

Puheenjohtaja: valtiosihteeri Pekka Pesonen, maa- ja metsätalousministeriö

Apulaisosastopäällikkö Heimo Hanhilahti, maa- ja metsätalousministeriö

Erityisasiantuntija Ahti Hirvonen, maa- ja metsätalousministeriö

2. puheenjohtaja Juha Marttila, Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto, MTK

3. puheenjohtaja Jarmo Mäntyharju, Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto, MTK

Puheenjohtaja Holger Falck, Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund, SLC

Sihteerit:

Ylitarkastaja Esa Hiiva, maa- ja metsätalousministeriö

Johtaja Seppo Aaltonen, Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto, MTK

Työhön osallistui myös valtiosihteeri Jouni Lind, maa- ja metsätalousministeriö.

Asiantuntijat:

Toimitusjohtaja Kalevi Hemilä, Keskinäinen eläkevakuutusyhtiö Etera (entinen maa- ja metsätalousministeriö)

Kansanedustaja Jari Koskinen, eduskunta (entinen maa- ja metsätalousministeriö)

Kansliapäällikkö Jarmo Vaittinen, maa- ja metsätalousministeriö

Ylijohtaja Ilkka Ruska, maa- ja metsätalousministeriö

Budjettineuvos Kati Suihkonen, valtiovarainministeriö

Johtaja Kyösti Pietola, MTT Taloustutkimus

Tutkimusjohtaja Perttu Pyykkönen, Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos

Lisäksi työryhmä on kuullut erikseen myös puutarhajärjestöjä.

Suomi

MMM 2007:1

Maatalouspolitiikan vaihtoehdot

Puheenjohtaja:

Valtiosihteeri Raimo Sailas, valtiovarainministeriö

Jäsenet:

Toimitusjohtaja Kalevi Hemilä, Keskinäinen eläkevakuutusyhtiö Etera

Hallituksen puheenjohtaja Antti Herlin, Kone Oyj

Maanviljelysneuvos Jouko Kallio, Nivala

Professori Jukka Kola, Helsingin yliopisto

Maanviljelijä Mariana von Limburg Stirum, Perniö

Tutkimus- ja tuotekehitysjohtaja Tiina Mattila-Sandholm, Valio Oy

Kansliapäällikkö Jarmo Vaittinen, maa- ja metsätalousministeriö

Sihteerit:

EU-erityisasiantuntija Jukka Peltola, valtioneuvoston kanslia, EU-sihteeristö

Erikoistutkija Pasi Rikonen, Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus MTT

Asiantuntijat:

Tutkimusjohtaja Perttu Pyykkönen, Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos

Johtaja Kyösti Pietola, Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus MTT

Ruotsi

SOU 2006:101

Maaseutukomitea (Landbygdskommittén)

Puheenjohtaja:

Kunnallisneuvos Karl-Erik Nilsson

Jäsenet:

Lantmästare Britta Andersson centerpartiet (keskustapuolue) (lantmästare=oppiarvo)

Kansanedustaja Catharina Elmsäter-Svärd, moderata samlingspartiet (kokoomus)

Kansanedustaja Lotta Hedström, miljöpartiet de gröna (vihreät)

Kansanedustaja Ann-Kristine Johansson, socialdemokraterna (SDP)

Kansanedustaja Rolf Lindén, socialdemokraterna (SDP)

Kansanedustaja Sven Gunnar Persson, kristdemokraterna (kristillisdemokraatit)

Kansanedustaja Sven-Erik Sjöstrand, vänsterpartiet, (vasemmistopuolue)

Kansanedustaja Marie Wahlgren, folkpartiet liberalerna (liberaalinen kansanpuolue)

Asiantuntijat:

Osastosihteeri Börje Alriksson, Ympäristö- ja yhteiskuntaministeriö (Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet) (18.1.2005 – 1.7.2005)

Agronomi Thomas Bertilsson, LRF (16.1.2006 alkaen)

Kansliapäällikkö Staffan Bond, Kansanliike -neuvosto (Folkrörelseråd, aktivoi paikallista osallistumista)

Johtaja Jan Cederwärd, Haja-asutusaluevirasto (Glesbygdsverket), myöhemmin Kansanterveyslaitos (Folkhälsoinstitutet)

Tutkija Jan Edling, LO (ammattijärjestö), myöhemmin Vinnova (Ruotsin hallinnollinen innovaatiojärjestelmien toimisto)

Jaostopäällikkö Maria Gustafsson, Kuluttajavirasto (Konsumentverket) (19.9.2005 alkaen)
 Tutkija Louise Hagström, Ruotsin kunnat ja maapäivät (Sveriges kommuner och landsting)
 (3.4.2006 saakka)
 Osastopäällikkö Erland Karlsson, Maatalousvirasto (Jordbruksverket)
 EU-asiantuntija Christina Linderholm, Yrittäjät (Företagarna)
 Toimistopäällikkö Lennart Lindqvist, Maatalousministeriö (Jordbruksdepartementet)
 Käsittelijä Carmita Lundin, Ruotsin kunnat ja maapäivät (Sveriges kommuner och landsting)
 (4.4.2006 alkaen)
 Käsittelijä Ingrid Mars, LRF (15.1.2006 saakka)
 Osastosihteeri Helene Nilsson, Koulutus- ja kulttuuriministeriö (Utbildnings- och kulturdepartementet)
 Kehityspäällikkö Inger Normark, Haja-asutusaluevirasto (Glesbygdsverket) (8.12.2005 alkaen)
 Brita Saxton, Elinkeinoministeriö (Näringsdepartementet)
 Tutkija Ronny Svensson, pienten kuntien yhteistyöverkosto (Småkom)
 Tutkimusassistentti Cecilia Waldenström, SLU, Ruotsin maatalousyliopisto
 Ministeriöneuvos Erik Westman, Ympäristö- ja yhteiskuntaministeriö (Miljö- och samhällsdepartementet)
 Käsittelijä Lars Wikström, NUTEK, (Verket för Näringslivutveckling, elinkeinojen kehitysvirasto)

Suomi

MMM 2006:20

Tuotantoeläinten hyvinvointistrategia

Puheenjohtaja:

Professori Anna Valros, Helsingin yliopisto

Varapuheenjohtaja:

Eläinlääkintöneuvos Pirkko Skutnabb, maa- ja metsätalousministeriö, elintarvike- ja terveysosasto
 Jäsenet:

Kehitysjohtaja Elias Jukola, Elintarviketeollisuusliitto ry

Terveystuotoeläinlääkäri Olli Ruoho, Eläinten Terveystuoto ETU

Eläinlääketieteen lisensiaatti Laura Hänninen, Helsingin Yliopisto

Maatalousylitarkastaja Pekka Sandholm, maa- ja metsätalousministeriö, maatalousosasto

Kotieläinasiamies Vuokko Puurula, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry

Projektieläinlääkäri Tuomas Herva, Suomen Eläinlääkäriliitto ry

Elintarvikeasiantuntija, MMM Riitta Tainio, Suomen Kuluttajaliitto ry

Agronom Kristian Westerholm, Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC

Läänineläinlääkäri Tapani Parviainen, Valtakunnalliset eläinsuojelujärjestöt

Sihteeri:

Eläinlääkintötarkastaja Sari Salminen, Maa- ja metsätalousministeriö, elintarvike- ja terveysosasto

Työryhmä kuuli työnsä aikana seuraavia asiantuntijoita:

Asiamies Nora Juvonen, Päivittäistavarakauppa PTY ry

Tiedottaja Maija Kallio, Finfood ruokatieto

Ylitarkastaja Arvo Alajoki, Maa- ja metsätalousministeriö, maatalousosasto

Toimitusjohtaja Jarmo Juga, FAB

Kehityspäällikkö Maija Miettinen, Suomen Turkuiseläinten Kasvattajain Liitto ry

Järjestöpäällikkö Ilkka Nieminen, Päivittäistavarakauppa PTY ry

Janne Reunanen, S-ryhmä

Lammasneuvoja Johanna Rautiainen, ProAgria

Eläinlääkäri Sauli Laaksonen, Eläintauti- ja elintarviketutkimuslaitos EELA

Terveystieteiden tutkimuskeskus Eija Kaukonen, HK Ruokatalo Oy

Ruotsi

SOU 2003:86

Eläinten hyvinvointi ja turkistuotanto

Vastuullinen selvitysmies: Maakuntaneuvos Eva Eriksson (Folkpartiet Liberalerna)

Työryhmän asiantuntijajäsenet:

Professori, oikeusneuvos Bertil Bengtsson

Valtioneläinlääkäri Lena Englund, SVA (Statens Veterinärmediciniska Anstalt, valtion eläinlääketieteellinen laitos)

Eläinsuojelutarkastaja Linda Karlsson, Maatalousvirasto (Jordbruksverket)

Eläinsuojelutarkastaja Kenneth Laago, Kuntaliitto (Kommunförbundet)

Etologi Lena Lidfors, SLU (Ruotsin maatalousyliopisto)

Entinen toimitusjohtaja Östen Mörnstam, Ruotsin Turkiseläinkasvattajien Keskusliitto (Sveriges Pältdjursförenigernas Riksförbund)

Kanslianeuvos Lena Odland, Maatalousministeriö (Jordbruksdepartementet)

Politiikkavastaava Roger Petterson, Eläinten oikeudet –yhdistys (Förbundet djurens rätt)

Eläinkotivastaava Berit Söderberg, Ruotsin Eläinsuojeluyhdistysten Keskusliitto (Sveriges Djurskyddsföreningars Riksförbund)

Gemmologi Jonas Gewers, Ruotsin Chinchillan jalostusyhdistys (Föreningen Svensk Chinchilla)

Sihteeri:

Hovioikeuden assessori Nina Nordengren

Suomi

MMM 2005:16

Muuntogeenisten viljelykasvien sekä tavanomaisen ja luonnonmukaisen maataloustuotannon rinnakkaiselon mahdollistaminen Suomessa

Ohjausryhmä:

Puheenjohtaja:

Ylijohtaja Matti Aho, maa- ja metsätalousministeriön elintarvike- ja terveysosasto

Jäsenet:

Maatalousneuvos Leena Hömmö, maa- ja metsätalousministeriö, maatalousosasto

Pääsihteeri Irma Salovuori, sosiaali- ja terveysministeriö (varajäsen tutkija Jussi Joensuu)

Budjettineuvos Kati Suihkonen, valtionvarainministeriöstä (varajäsen neuvotteleva virkamies Seija Kivinen)

Ylitarkastaja Jyrki Pitkälä, ympäristöministeriö

Kaupallinen neuvos Leena Mannonen, kauppa- ja teollisuusministeriö (varajäsen neuvotteleva virkamies Anne Haikonen)

Asiamies Minna Oravuo, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry (varajäsen johtaja Markku Suojanen)

Asiamies Rikard Korkman, Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund rf

Johtaja Pasi Lähdetie, Elintarviketeollisuusliitto ry

Tuoteryhmäpäällikkö Sari Peltonen, ProAgria Maaseutukeskusten Liitto Ry (varajäsen kehityspäällikkö Kaisa Tolonen)

Kehityspäällikkö Kaarlo Kinnunen, Svenska lantbrukssällskapens förbund rf

Asiamies Martti Kinnari, Siemenkauppiaitten Yhdistys ry (varajäsen tohtori Tapio Lahti)

Erikoisviljelyagrologi Esa Partanen, Luomuliitto ry (varajäsen toiminnanjohtaja Arja Peltomäki)
 Agrologi (amk) Hannes Tuohiniitty, Suomen luonnonsuojeluliitto ry (varajäsen tohtori Liisa Kuusi-palo)

Professori Matti Sarvas, Biotekniikan neuvottelukunta (varajäsen tohtori Reetta Kettunen)

Jalostaja Mika Hyövelä, Boreal Kasvinjalostus Oy (varajäsen jalostaja Elina Tuomola)

Osastopäällikkö Saara Hassinen, Suomen Bioteollisuus FIB (varajäsen johtaja Kari Puukko)

Sihteerit:

Maatalousneuvos Kirsi Heinonen, maa- ja metsätalousministeriön elintarvike- ja terveysosasto

Erikoistutkija Jussi Tammisola, maa- ja metsätalousministeriön elintarvike- ja terveysosasto

Asiantuntijatyöryhmä:

Puheenjohtaja:

Maatalousneuvos Kirsi Heinonen, maa- ja metsätalousministeriön elintarvike- ja terveysosasto

Jäsenet:

Ylitarkastaja Juha Palonen maa- ja metsätalousministeriön maatalousosasto (varaj. ylitark. Outi Kostama)

Ylitarkastaja Tero Tolonen, maa- ja metsätalousministeriön elintarvike- ja terveysosasto

Ylitarkastaja Erkki Vesanto, kasvintuotannon tarkastuskeskus (varaj. ylitark. Tuuli Pulkkinen)

Professori Alan Schulman, maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus (varaj. erikoistutkija Mia Sahramaa)

Lehtori Mervi Seppänen, Helsingin yliopisto (varaj. prof. Juha Helenius)

Pääsihteeri Irma Salovuori, sosiaali- ja terveysministeriö (varaj. tutk. Jussi Joensuu)

Ylitarkastaja Kirsi Törmäkangas, Suomen ympäristökeskus (varaj. ylitark. Marja Ruohonen-Lehto)

Ylitarkastaja Eeva Fieandt, elintarvikevirasto (varaj. ylitark. Arja Kaiponen)

Sihteeri:

Erikoistutkija Jussi Tammisola, maa- ja metsätalousministeriön elintarvike- ja terveysosasto

Ruotsi

SOU 2007:46

GMO-kasvien viljelyn vastuukysymykset –työryhmä

Puheenjohtaja:

Oikeusneuvos Severin Blomstrand, korkein oikeus

Barbara Ekbom, SLU (Ruotsin maatalousyliopisto)

Jan Eksvärd, Lantbrukarnas Riksförbund, LRF

Kasvinjalostaja Bo Gertsson, Svalöf Weibull AB (Kasvintuotantoalan yritys)

Kanslianeuvos Stefan Källman, maatalousministeriö

Professori Arnulf Merker, Lundin yliopisto

Asianajaja Staffan Moberg, Ruotsin vakuutusyhdistys

Osastosihteeri Daniel Paska, ympäristöministeriö

Agronomi Anna-Clara Sjöström, Maatalousvirasto

Asianajaja Ulf Wickström, LRF-konsultointi

Oikeustieteen tohtori Charlotta Zetterberg, Uppsalan yliopisto

fil.kand. Kåre Wahlberg, elintarvikevirasto

Toimistopäällikkö Per Bergman, maatalousministeriö

Sihteeri:

Hovioikeuden asessori Kenneth Truedsson